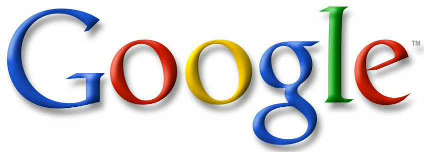
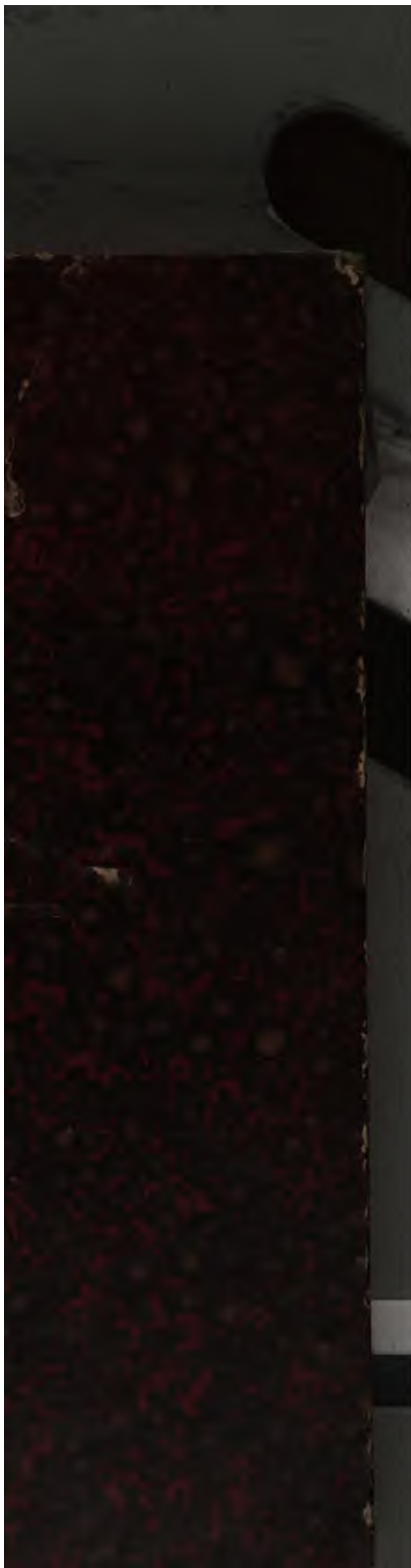
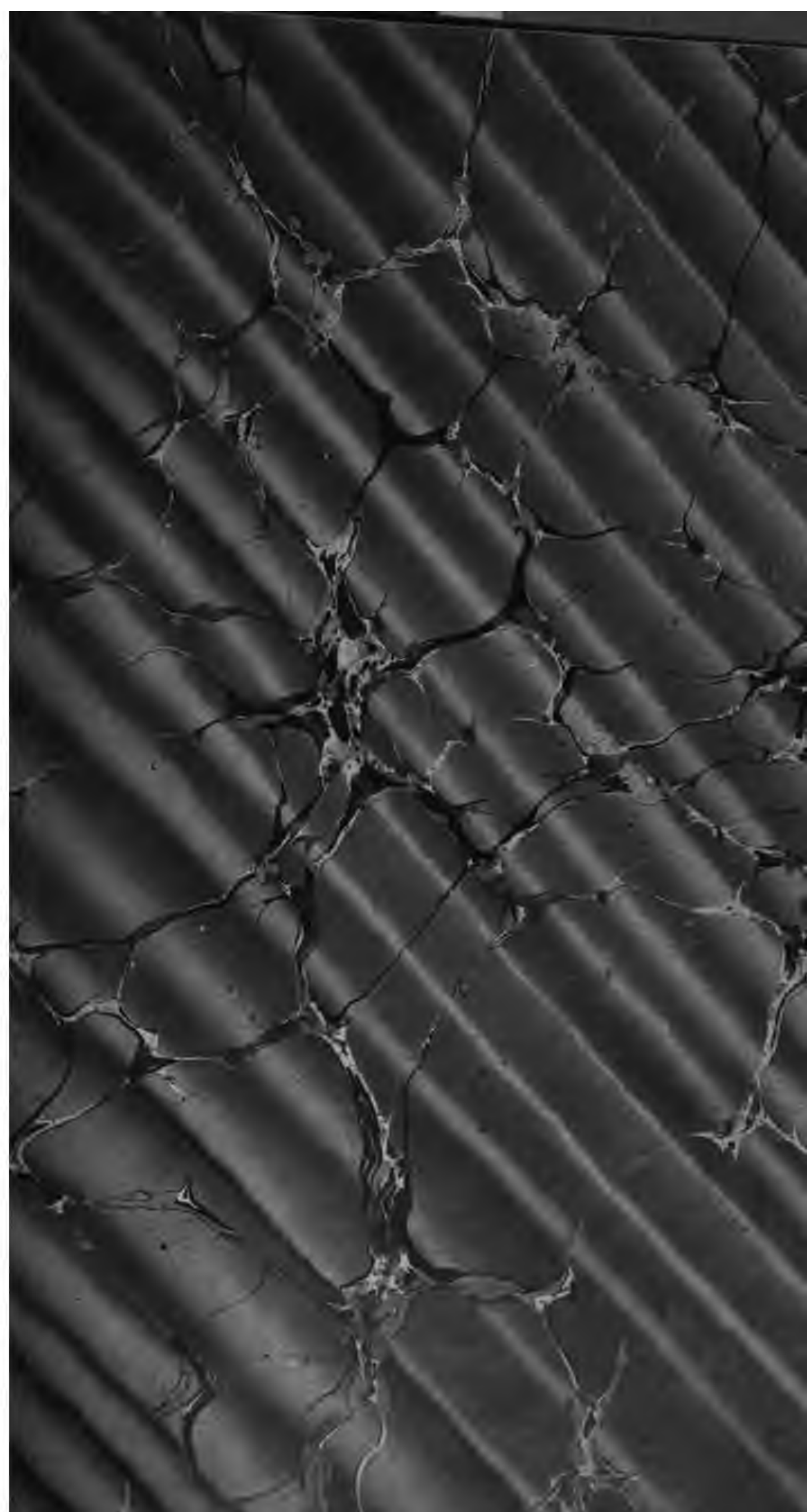












LES

ASSEMBLÉES PROVINCIALES

SOUS LOUIS XVI

ET LES DIVISIONS ADMINISTRATIVES DE 1789.

BEAUVAIS. — TYPOGRAPHIE DE CONSTANT MOISAND.

LES

ASSEMBLÉES PROVINCIALES

SOUS LOUIS XVI

ET LES DIVISIONS ADMINISTRATIVES DE 1789,

PAR

LE VICOMTE DE LUÇAY,

ancien Maître des Requêtes au Conseil d'État.



DEUXIÈME ÉDITION REVUE ET AUGMENTÉE.



PARIS,
GEORGES DE GRAET,
LIBRAIRE DE LA SOCIÉTÉ BIBLIOGRAPHIQUE,
77, RUE DU BAC.

1871.

La première édition de cette étude a paru en 1857 (1).

Depuis lors, M. Léonce de Lavergne, avec le talent et le succès que l'on sait, a publié son beau livre sur les Assemblées Provinciales. J'ai cru néanmoins pouvoir, sans présomption et sans faire double emploi, offrir au public une nouvelle édition de mon ouvrage. Bien que le fond du sujet soit en effet le même, du moins pour la partie antérieure à 1789, le point de vue, auquel il a été traité, diffère d'une manière sensible.

C'est comme historien que M. de Lavergne a apprécié et raconté la grande réforme opérée aux derniers jours de la monarchie par Louis XVI dans l'administration intérieure. Ses intéressantes monographies font connaître les phases diverses de la trop courte existence des Assemblées Provinciales dans chacune des généralités, dont se composait l'ancienne France.

Le point de vue, auquel je me suis placé, est au contraire principalement, presque exclusivement administratif. Examinant dans son en-

(1) Paris, Durand. Un volume in-8° de 8 feuilles et demie.

semble le système établi par l'arrêt du conseil de 1778 et l'édit de juin 1787, j'ai cherché à déterminer les changements que ce système apportait à l'état de choses précédent, les améliorations qu'il réalisait, enfin par quels côtés et dans quelle mesure il a pu contribuer à notre organisation départementale actuelle.

Le chapitre premier indique brièvement l'origine et les causes de la division du royaume, relativement à l'administration, en généralités de pays d'élection et généralités de pays d'états. Les deux chapitres suivants sont consacrés à exposer et à comparer le régime différent de ces généralités. Le lecteur y trouvera des détails, qui ont leur intérêt, sur les attributions des intendants, l'omnipotence, que le défaut absolu de contrôle assurait dans les pays d'élection à ces véritables *vice-rois*, comme Necker les qualifie, les règles qui présidaient à l'assiette et à la répartition des contributions directes, ainsi que les nombreuses zones entre lesquelles se trouvait partagée la France au point de vue des impôts indirects. Il aura en même temps occasion de constater la situation meilleure, qu'avait faite à quelques provinces le maintien dans certaines limites du principe du self government, principe qui à l'origine formait le droit public du pays tout entier.

L'analyse des différents projets, nés au dix-

huitième siècle de la pensée d'étendre à toutes les parties du royaume l'application de ce principe, fait l'objet du chapitre IV. Les chapitres V, VI et VII retracent l'organisation et l'histoire des Assemblées Provinciales qui, établies d'abord en Berry et en haute Guyenne, l'ont été ensuite, aux termes de l'édit de juin 1787, dans toutes les provinces, où il n'existait pas d'états. Le résumé des travaux de ces Assemblées ne saurait que donner un regret, celui que l'institution en ait été si tardive, et n'ait pu par suite recevoir tous les développements qu'elle comportait.

Toute cette première partie a été considérablement augmentée, notamment pour ce qui est relatif à l'exposé de l'administration des pays d'élection et des pays d'états.

Les deux derniers chapitres doivent être considérés comme entièrement nouveaux. Ils traitent de l'administration depuis 1789. Me reportant aux documents eux-mêmes, j'ai voulu me rendre compte de l'esprit qui avait inspiré la Constituante dans la transformation radicale, qu'elle a fait subir à notre ancienne organisation provinciale. L'étude du rapport présenté par le comité de constitution ainsi que des longs et intéressants débats, auxquels a donné lieu la loi qui a pris la date du 22 décembre 1789, m'a amené à cette conclusion, que, malgré le très sincère amour de la liberté, dont cette assemblée célèbre était

animée, et auquel je suis le premier à rendre un complet hommage, ce n'est pas à la législation, qu'elle a édictée, que sauraient se référer les partisans de l'autonomie départementale.

Le système administratif de l'an III, aussi éphémère qne mal combiné, fit presque immédiatement place à la loi du 28 pluviôse an VIII. Cette loi est encore celle qui aujourd'hui, après trois quarts de siècle, sert de base à nos institutions locales; et sa longévité exceptionnelle, elle me semble avant tout la devoir à ce fait qu'elle procède directement du régime établi par l'édit de 1787, avec le correctif toutefois ou, pour mieux dire, le complément nécessaire, que lui a apporté 1789 : l'égalité des droits politiques, la contribution proportionnelle de tous aux charges publiques.

Je m'estimerais heureux si ce livre, fruit de consciencieuses recherches, et dans lequel je me suis proposé de laisser parler les faits beaucoup plus que de parler moi-même, pouvait avoir son utilité pour ceux qui, comme moi, croyant que de libertés départementales, largement et sagement combinées avec le principe de l'unité nationale, dépend l'avenir de notre pays, veulent pour la solution de ce grand problème recourir aux enseignements, à l'expérience du passé.

Saint-Agnan, juillet 1871.

LES
ASSEMBLÉES PROVINCIALES
SOUS LOUIS XVI & LES DIVISIONS ADMINISTRATIVES DE 1789

CHAPITRE PREMIER.

NOTIONS PRÉLIMINAIRES.

I. — L'existence d'assemblées locales préposées à l'administration intérieure de circonscriptions territoriales plus ou moins étendues, dont elles fixaient même, dans certaines limites, la part contributive aux charges publiques, remonte en France a des temps reculés.

Sans parler de l'organisation romaine, tous les documents attestent que, dès l'époque des Mérovingiens et surtout sous la seconde dynastie, l'association des évêques et des grands formait, dans chaque province, des conciles, dont les délibérations portaient à la fois sur des matières ecclésiastiques et sur des questions d'ordre purement temporel. Le régime féodal dut avoir et eut, en effet, pour conséquence de rendre plus rares ces conciles; mais il donna en même temps naissance à d'autres conseils locaux, ceux des feudataires de chaque grande seigneurie, qui assistaient le suzerain dans les circonstances importantes. A ces

conseils prenaient part tous les possesseurs de fiefs, quel que fût leur caractère, religieux ou laïque.

A partir des XII[e] et XIII[e] siècles, l'émancipation des communes prépara, dans la constitution provinciale, par l'avénement à la vie publique d'un troisième ordre, celui de la bourgeoisie, une transformation que compléta, au commencement du XIV[e], l'établissement des impôts et subsides au profit de la royauté. C'est alors que les assemblées particulières des provinces et les états généraux apparaissent simultanément dans l'histoire.

L'année 1302 est la date ordinairement assignée à la première convocation de ceux-ci : quant à la réunion des trois ordres (1) en assemblées provinciales elle serait, suivant quelques auteurs, antérieure d'un demi-siècle du moins pour le Midi, où l'on trouve des ordonnances de saint Louis et de Philippe-le-Hardi, faisant mention qu'elles ont été rendues de l'avis des prélats, des barons ainsi que des *hommes des bonnes villes* (2).

Quoi qu'il en soit du reste, ce qu'il importe de signaler ici, c'est d'abord qu'au début, les états généraux, malgré cette dénomination, ne comprirent

(1) C'est cette réunion des trois ordres qui, comme on l'a justement fait observer, constitue la grande innovation de Philippe-le-Bel. Déjà maintes fois les rois avaient eu occasion de réclamer des aides non-seulement à la noblesse et au clergé, mais aussi aux cités et communes. Toutefois l'appel adressé à ces dernières n'avait encore été pour ainsi dire qu'individuel ; jamais jusque-là leurs mandataires n'avaient fait corps avec les autres classes.

(2) M. Laferrière. Mémoire sur les Etats Provinciaux lu en 1860 à l'Académie des sciences morales et politiques. (Collection in-4°, t. XI, p. 341 et suiv.) Nous avons eu souvent recours à ce savant travail.

pas les députés de toutes les provinces du royaume, mais que les deux grandes régions entre lesquelles la France resta divisée, sous le rapport administratif, jusqu'à la fin du quinzième siècle, la langue d'oil (pays au nord de la Loire) et la langue d'oc (pays au midi du même fleuve) eurent la plupart du temps chacune leurs assemblées distinctes (1); — c'est ensuite et surtout qu'indépendamment des états de la langue d'oil et de la langue d'oc, dont nous venons de parler, en diverses circonstances, où ils ne jugeaient ni nécessaire ni opportun de faire appel à l'ensemble de la nation, les rois ordonnèrent la réunion dans certaines circonscriptions, généralement par ressort de bailliage ou de sénéchaussée, des notables des trois ordres, et traitèrent directement avec eux. Ceux-ci, au même titre que les états, discutaient et votaient pour leur circonscription les subsides, dont la demande faisait presque toujours l'objet de leur convocation, et recevaient, comme en échange, le droit, trop souvent stérile, de présenter au souverain des requêtes et doléances sur les griefs de leurs commettants, sur les réformes qu'ils réclamaient. Telle est l'origine des états provinciaux (2).

(1) Ces assemblées réellement particulières ont cependant reçu la qualification d'états généraux. Voyez Chronologie des états généraux, par M. Beugnot. Annuaire de la société de l'Histoire de France, 1840.

(2) Nous n'avons pas l'intention de retracer ici les conditions et les phases variées de l'existence des anciens états des provinces. Ceux qui voudraient se livrer à cette intéressante étude peuvent consulter, indépendamment du mémoire de M. Laferrière, l'Histoire de l'administration en France et des progrès du pouvoir royal, par M. Dareste de la Chavanne; l'Histoire de l'administration monarchique de la France, par M. Chéruel; les Pays d'Etats, par M. Taillandier; la Correspondance administrative de Louis XIV

Les excès des célèbres assemblées de 1356 et 1357 furent une des causes déterminantes de l'extension, de la généralisation de ces états, dans lesquels le régent crut trouver et trouva, en effet, un contrepoids, un concours plus docile et plus dévoué. Dès lors, suivant M. Laferrière, l'institution aurait pris un caractère de permanence et de régularité, et se combinant avec la création des gouverneurs qui commencèrent à remplacer vers cette époque les baillis et sénéchaux, comme représentants politiques et militaires de la monarchie (1), aurait inauguré un nouveau régime, dont les

par Depping; de Boullainvilliers, Etat de la France, et pour les ouvrages relatifs à chaque province la nomenclature de la Bibliographie de la France, par Girault de Saint-Fargeau.

(1) Mémoire sur les Etats provinciaux, p. 370 et 375. La plupart des auteurs ne font remonter qu'au quinzième siècle l'institution régulière des gouverneurs. Jusqu'alors les principaux agents de l'autorité centrale dans les provinces avaient été les baillis, qui tiraient leur nom de ce que le roi leur avait *baillé* en garde une certaine circonscription de territoire. Dans le Midi, ces mêmes magistrats portaient le titre de sénéchaux. Les baillis et sénéchaux réunirent à l'origine tous les pouvoirs entre leurs mains : Ils rendaient la justice au nom du souverain, commandaient les hommes d'armes, administraient les finances et s'occupaient de tous les détails du gouvernement. Avec le temps et le nombre toujours croissant des affaires soumises aux officiers royaux, ces fonctions durent se diviser, et leurs titulaires finirent même par se trouver placés en dehors de la hiérarchie administrative, judiciaire, financière et militaire, et réduits à des prérogatives purement honorifiques; l'ordonnance de Blois (1579) les avait exclus de leurs propres tribunaux. Cependant les bailliages, auxquels ils avaient donné leur nom, demeurèrent jusqu'en 1789 les divisions judiciaires et électorales de la France. C'est à partir de 1483, suivant un article inséré dans l'Annuaire de la Société de l'Histoire de France, pour 1850, que les députations aux états généraux eurent lieu par bailliages ou sénéchaussées. Auparavant chaque commune ou ville députait séparément pour le tiers-état; les seigneurs principaux, barons de France, représentaient le corps de la noblesse soit en personne, soit par procureurs, de même que les évêques

principes pourraient se résumer ainsi : « au roi le gouvernement, au pays l'administration. » Du moins voit-on, sous le règne de Charles V et de ses successeurs, les assemblées particulières des provinces appelées à intervenir dans la plupart des conjonctures importantes, et cet état de choses se maintint, à travers les déchirements de la guerre de cent ans, jusqu'au XV[e] et même au XVI[e] siècle.

Ainsi, pour n'en citer que quelques exemples, en 1482, ce fut dans des états provinciaux que les délégués des trois ordres donnèrent leur adhésion au traité d'Arras, passé entre Louis XI et Maximilien, duc d'Autriche, adhésion qui avait été expressément stipulée par le traité. De même, la rédaction et la révision des coutumes, cette œuvre capitale, dont la pensée première remonte à saint Louis, mais qui ne commença réellement qu'à partir de 1453 (Ordonnance de Montils-lès-Tours) et peut-être de 1493 (Lettres du 28 janvier), pour se terminer sous le règne de Henri III, fut faite par les commissaires du roi avec l'assistance et du consentement des « gens d'église, nobles, officiers royaux, praticiens et aultres gens de bien (1) »

et les abbés représentaient le clergé avec les délégués des couvents et des chapitres. Cette innovation eut une conséquence des plus importantes, l'admission, pour la première fois, des députés des campagnes aux états généraux. On trouve dans l'ouvrage du président Henrion de Pansey, sur *les Assemblées nationales en France*, le texte des mandements pour la convocation des états de 1588 et de 1614, et l'on y voit que l'élection des députés était précédée dans chaque bailliage d'une assemblée des trois ordres « pour conférer et communiquer ensemble, tant des remontrances, plaintes et doléances, que des moyens et avis qui seraient à proposer en l'assemblée générale des états. »

(1) Lettres patentes du 2 septembre 1497. Ordonnances des rois de France, t. XXI, p. 7.

de chaque bailliage et sénéchaussée. De même encore, les états généraux de 1560, dit M. Augustin Thierry (Histoire du Tiers-Etat, p. 93), s'étant déclarés sans pouvoirs pour consentir une taxe nouvelle, avant d'avoir consulté leurs provinces, et ayant été clos, en conséquence le 31 janvier, il fut ordonné que les états provinciaux s'assembleraient le 20 mars suivant; qu'après consultation dans leur sein et dans les assemblées électorales, trois députés, un clerc, un noble et un bourgeois, seraient nommés par chacune des treize divisions territoriales qu'on appelait alors gouvernements, et que les trente-neuf élus se réuniraient à Melun avant le 1er mai.

Toutefois, et c'est là une remarque importante, dans ces diverses circonstances comme dans beaucoup d'autres où la pénurie du trésor l'obligea de recourir à la demande d'aides et subsides extraordinaires (1), les réunions particulières des trois ordres ne semblent avoir eu lieu à l'instar de celles des états généraux qu'accidentellement, en vue d'un objet précis et déterminé; elles ne présentaient pas le caractère d'assemblées préposées à l'administration régulière d'une circonscription territoriale, et agissant en ladite qualité. Cette observation viendrait à l'appui d'une opinion contraire à celle de M. Laferrière, et qui veut que le régime des états, tel qu'il le définit et que certaines provinces l'appliquèrent jusqu'en 1789, ne se soit pas étendu à toute la France et n'ait pas compris notamment les pays qui, réunis les premiers à la couronne,

(1) Notons, en passant, que l'art. 135 de l'ordonnance d'Orléans (janvier 1560) exigea l'accord des trois ordres dans les états provinciaux comme dans les états généraux pour l'octroi des subsides.

l'avaient été dans des circonstances qui n'avaient pas permis de stipuler la conservation de leurs droits et priviléges, si tant est qu'ils en eussent alors de reconnus et définis. Ces pays ont formé, pour la majeure partie, les circonscriptions connues pendant plusieurs siècles sous le nom *de Pays d'élection*, et le nom, qui a servi à les désigner, leur vient précisément d'une réforme tentée en 1355 par les états généraux pour assurer à celles des provinces qui, d'après la cour des aides (1), n'avaient pas ou n'avaient plus à cette époque d'états, les mêmes avantages qu'aux autres parties du royaume, au point de vue de l'impôt, c'est-à-dire la répartition par des délégués des contribuables eux-mêmes. La réforme, à laquelle nous faisons allusion, a été éphémère, quant à son objet primitif; mais reprise et développée par la royauté, qui se l'appropria, elle a occupé dans l'organisation administrative de la France une place considérable, et doit par suite être ici rappelée.

II. — Convoqués pour accorder une aide extraordinaire, qui permît de continuer la guerre avec l'Angleterre, les représentants des trois ordres avaient exigé et obtenu que l'administration des fonds demeurât entre leurs mains. Des commissaires ou généraux

(1) « Quelques provinces avaient des assemblées particulières, ou états provinciaux. Les provinces, qui n'avaient pas d'états provinciaux, étaient nommées Pays d'élection; et il existait réellement des tribunaux, nommés élections, composés de personnes élues par la province elle-même qui, au moins pour la répartition des impôts, remplissaient quelques-unes des fonctions des états provinciaux bien qu'il y eût entre les deux assemblées une différence sensible. » Remontrances du 6 mai 1775. *Mémoires pour servir à l'Histoire du droit public en France en matière d'impôt.* Recueil de ce qui s'est passé de plus intéressant à la Cour des aides de 1756 au mois de juin 1775. Bruxelles 1779. p, 654 et 664.

dont l'inamovibilité ne favorisa que trop souvent les empiètements, les abus d'autorité, on arrive à cette conclusion que pour les pays, où avaient été établies des élections, l'action des états se trouvait singulièrement amoindrie et restreinte, sinon annihilée. Aussi l'un des principaux soins de la royauté devait-il être l'extension incessante d'un régime qui servait si bien ses tendances centralisatrices (1), et Bodin, dans son Traité de la République (livre III, ch. VII), nous apprend, en effet, qu'au temps où il vivait, c'est-à-dire sur la fin du XVI[e] siècle « on s'efforçait par tous les moyens » de changer en élections les états particuliers qui subsistaient encore. Dans la suite du même passage, l'auteur que nous venons de citer se croit obligé d'exposer, avec détails, « le grand bien qui

(1) Les articles 131 de l'ordonnance générale de janvier 1560 et 246 de celle de mai 1579, rendues sur les remontrances des États d'Orléans et de Blois, prescrivirent laréduction des élus au nombre de siéges existant sous Louis XII; mais ces dispositions ne furent point exécutées. Suivant un rôle arrêté au conseil des finances, le 25 juillet 1613, il y avait à cette époque des élections dans les généralités de Paris, Soissons, Picardie, Champagne, Rouen, Caen, Berry, Tours, Orléans, Poitiers, Moulins, Riom, Lyon, Limoges, Bourgogne et Bordeaux. L'administration des élus donnait lieu à des plaintes nombreuses. Un règlement de 1508 dut leur enjoindre à peine de privation de leurs offices, de les exercer en personne, de résider, de faire exactement leurs chevauchées dans les paroisses. Il leur fut également défendu, sous menace de confiscation de corps et de biens, d'augmenter la taille à leur profit. Ils s'étaient promptement habitués à considérer les frais des procès comme des revenants-bons de leurs charges et les multipliaient à l'envi. Déjà, en 1517, une ordonnance proclamait que leur manière de juger était telle « qu'en une matière où il n'était question que de cinq sols ou moins, il coustera aux parties vingt ou trente livres à la poursuite. » Et plus de deux siècles après, malgré toutes les mesures successivement prises, Louis XVI, dans la déclaration du 23 avril 1778, annonçait encore vouloir arriver à la modération des frais qui épuisaient les contribuables.

sur l'origine et institution des Cours souveraines, Miraulmont résumait dans les termes suivants les fonctions des élus, et ils témoignent que ces fonctions ne tendaient pas à décroître : « Leur principale charge et office est d'asseoir et imposer les deniers mandez par les commissions des trésoriers généraux de France, et faire les assietes et départements des deniers sur les paroisses particulières de leur élection : sont aussi ordonnez et establis pour bailler à ferme l'imposition faicte sur le vin, et autres concernans le faict d'aide : ils font leurs chevauchées par les lieux et ressorts de leur élection, visitant les ponts, passages, chemins publics, qui sont de mauvais et dangereux passage, et qui ont besoin de réparation, à quoy faire ils contraignent les seigneurs et les habitants des paroisses des environs, suivant l'ordonnance du roy Henry de l'an 1552. » C'étaient également les élus qui devaient arrêter les comptes annuels des procureurs des fabriques et paroisses et réglaient les questions relatives aux fournitures et levées de chevaux d'artillerie, vivres, munitions et pionniers (1).

L'ensemble de ces attributions embrassait en réalité tout ce qui à l'époque constituait l'administration dans les provinces; si l'on ajoute qu'elles étaient exercées par des magistrats en possession d'offices vénaux,

(1) Edit de 1578 cité par M. Dareste : Traité de la Justice administrative en France. Voir dans le même sens l'édit de janvier 1598 portant création auprès de chaque élection de deux commissaires, auxquels devait être attribué exclusivement, avec la taxe des dépens, le jugement des questions dont s'agit, et ce à cause tant de la multiplicité des procès pendants devant les élections, que de la négligence apportée par les officiers de ces tribunaux à faire rendre compte aux procureurs des paroisses suivant les ordonnances. Un édit de février 1622 réunit et incorpora aux élections les deux charges de commissaires.

la destruction des libertés locales l'éventualité d'un rôle politique à saisir. Certaines provinces toutefois opposèrent une invincible résistance à l'introduction des élus; il suffit de rappeler la part qu'eût une mesure de ce genre tentée par Richelieu à la célèbre insurrection du Languedoc.

III. — L'ordonnance de 1355 subordonnait les élus à des généraux et superintendants. Ceux-ci n'avaient pas tardé à perdre comme les premiers le caractère électif. Devenus officiers royaux, ils eurent, en ce qui concernait les aides gabelles et autres impôts, les mêmes pouvoirs dont se trouvaient investis les trésoriers de France pour la surveillance et la gestion du domaine royal (1). A l'origine, les généraux exerçaient à la fois l'administration et la juridiction contentieuse; mais cette double attribution fit bientôt l'objet d'un partage. Les généraux sur le fait de la justice constituèrent la cour des aides qui, d'abord unique pour le royaume, subit ensuite plusieurs démembrements (2). Les géné-

(1) La source primitive des revenus du roi, avait été le domaine qui, suivant M. Pardessus (Organisation judiciaire, p. 224), ne comprenait pas seulement le produit des immeubles, les redevances fixes ou censuelles, connues sous les noms de droits féodaux, tous objets de nature à composer des fortunes privées, mais encore divers produits résultant des droits de la puissance publique, tels que les émoluments du sceau, des greffes et chancelleries, des actes judiciaires, des amendes, confiscations, aubaines, bâtardises, etc. Jusqu'en 1311 il n'y avait qu'un trésorier de France. Sous Charles VII, le nombre de ces fonctionnaires, comme celui des généraux des aides, était fixé à quatre; ils résidaient à Paris, mais faisaient des chevauchées annuelles dans les provinces réparties à cet effet en quatre départements : Languedoc, Languedoil (partie septentrionale proprement dite), Outre-Seine et Yonne, et Normandie. Les réunions successives, faites au domaine de la couronne, amenèrent la création de nouveaux départements.

(2) Sur la cour des aides voyez Pardessus : Organisation judi-

raux, sur le fait des finances, après diverses vicissitudes, pour lesquelles nous renvoyons aux auteurs spéciaux, furent réunis par édits de janvier 1551 et juillet 1577 aux trésoriers de France et formèrent un bureau ou tribunal inamovible (1) dans chacune des circonscriptions financières, entre lesquelles François I[er] avait, par édit du 7 décembre 1542, divisé le royaume, sans distinction de pays d'élection et de pays d'états, pour le recouvrement des impôts et revenus de la couronne (2).

Les trésoriers généraux, qui donnèrent leur nom

ciaire, depuis Hugues-Capet jusqu'à Louis XII, et M. Dareste : La Justice administrative en France. Elle fut instituée en cour souveraine par une ordonnance du 22 octobre 1425 et des lettres confirmatives du 29 juillet 1474. Ses fonctions et sa compétence furent fixées par les édits de juin 1500 et mars 1551. Le ressort de la cour des aides de Paris ne semble avoir jamais compris le Languedoc qui eût, dès le début, ses généraux particuliers. Erigés en cour des aides en 1437, rendus sédentaires à Montpellier en 1467, ils furent réunis en 1629 à la chambre des comptes de cette ville. Une cour des aides avait été établie en Normandie vers 1450 ; un édit de 1705 en prononça également la réunion à la chambre des comptes de Rouen. La plupart des cours créées, soit par démembrement du ressort de celle de Paris, soit par suite de l'annexion de nouvelles provinces, éprouvèrent le même sort. Voir l'Appendice.

(1) Le nombre des trésoriers généraux, d'abord fixé à cinq pour chaque bureau, s'élevait à plus de trente en 1775. Cet accroissement avait eu bien moins pour cause les exigences du service que les nécessités du trésor, dont la vente des offices constituait une des principales ressources extraordinaires. Il en fut de même pour les élections, et pour les charges des receveurs généraux, qui devinrent au moins *alternatives*, c'est-à-dire exercées par deux titulaires à tour de rôle dans chaque généralité.

(2) Dans chaque circonscription le receveur général centralisait tous les deniers royaux, qu'ils provinssent du domaine ou des tailles, aides et autres impositions. Le nombre des recettes générales, fixé à seize par l'édit de création, ne tarda pas à s'accroître ; nous dirons plus loin ce qu'il était au dix-huitième siècle.

aux *Généralités*, à la tête desquelles ils furent placés, reçurent, lors de leur institution, la direction des principaux services publics et réduisirent ainsi à un rôle secondaire l'autorité administrative, dont les élus avaient jusque là joui presque exclusivement dans les provinces, sous un contrôle que l'éloignement rendait le plus souvent illusoire. Ils procédaient au département ou répartition des tailles entre les districts dont leur circonscription était composée; veillaient à la régie des domaines royaux, et les baillaient à ferme; ordonnançaient les dépenses; avaient inspection sur les comptables, et arrêtaient leurs états au vrai; enfin, ils étaient tenus de faire dans l'étendue de leur ressort une tournée ou chevauchée, dont l'arrondissement devait changer annuellement. Deux édits de 1621 et 1626 leur conférèrent en outre l'intendance des ponts et chaussées et toutes les fonctions qu'exerçait précédemment le grand voyer, dont l'office fut supprimé. Au mois d'avril 1627, un autre édit leur attribua la juridiction de la voirie et la compétence en matière domaniale, que les baillis et sénéchaux exerçaient aux termes de l'édit de Crémieu. L'appel des décisions rendues par les trésoriers de France se portait tantôt au parlement, tantôt au conseil d'état, sans distinctions bien caractérisées. Quant aux élus, qui relevaient d'eux administrativement, ils ressortissaient judiciairement aux cours des aides.

En même temps que la juridiction contentieuse des bureaux des finances prenait les accroissements que nous venons d'indiquer, leurs pouvoirs administratifs, au contraire, subissaient déjà et allaient subir, sur la plus large échelle, des restrictions au profit des nouveaux représentants de l'autorité royale, qui, au XVIIe

siècle, commencent à apparaître sur la scène politique pour y occuper bientôt et jusqu'en 1789 une place prépondérante; nous avons nommé les intendants.

IV. — L'établissement à poste fixe des intendants dans les provinces date du ministère de Richelieu. Mais, ainsi que l'ont démontré M. Dareste (La Justice administrative en France, p. 103), et M. Caillet (L'Administration en France sous le cardinal de Richelieu, tome 1, p. 56), l'origine de ces fonctionnaires remonte beaucoup plus haut et peut se rattacher, sinon aux *missi Dominici*, auxquels Charlemagne confiait l'inspection générale de son empire, du moins aux *Enquesteurs* ou commissaires du roi, que l'on voit, à partir du règne de saint Louis, envoyés dans les diverses parties du royaume pour examiner la conduite des baillis et autres officiers, redresser les abus et tenir le souverain et son conseil exactement informés de l'état des choses et des esprits. Ce service, au XVIe siècle, était confié d'ordinaire aux maîtres des requêtes de l'hôtel; leurs *chevauchées* annuelles se firent par ressorts de parlement jusqu'en 1555, qu'un rôle arrêté au conseil le 23 mai prit pour base la division nouvelle par recettes générales, afin « qu'ils pussent plus facilement servir et entendre à la justice et aux finances. »

Suivant le second des auteurs, que nous venons de citer, d'une part les querelles religieuses qui commençaient à troubler le pays, de l'autre la nécessité d'assurer l'exécution de nombreux édits bursaux auraient déterminé, vers 1564, Charles IX à établir à demeure, auprès des gouverneurs des *commissaires départis*, sans préjudice toutefois des chevauchées des maîtres des requêtes, dont font encore mention les ordonnances générales de 1566 et 1579. Du reste, l'ins-

titution nouvelle n'eut d'abord qu'une existence éphémère; Henri III dut, dès 1580, en prononcer la suppression sur les remontrances des Etats de Blois. Mais elle était trop dans l'esprit et les tendances du pouvoir central pour demeurer longtemps abandonnée. Les commissaires du roi reparaissent, avant 1620, avec le titre d'intendants de justice et de police, soit dans les provinces, soit auprès des armées, et bien qu'en droit leurs fonctions ne fussent encore que temporaires, elles avaient déjà en fait un tel caractère de permanence qu'au nombre des griefs formulés contre leurs titulaires à l'Assemblée des notables de 1626, figure précisément celui de « vouloir les tenir à vie. (1) » L'hésitation sur la date précise de la transformation vient, d'après la juste remarque de M. Dareste, de ce que cette transformation s'est opérée lentement, sans bruit, nous ajouterons sans changement très appréciable peut-être d'un état à l'autre, et qu'à l'origine le personnel des intendants fut soumis à des mutations fréquentes, comme par souvenir du temps où leur service était ambulatoire.

Quoi qu'il en soit, l'opinion aujourd'hui générale-

(1) Voir dans l'ouvrage de M. Dareste, p. 108, un extrait des doléances adressées lors de cette assemblée par les parlements au sujet du nouvel usage d'intendants de justice envoyés ès ressorts des parlements, près les gouverneurs et lieutenants-généraux, ou qui sur autres sujets résident en les provinces plusieurs années, « ce qui est sans édit établir un chef et officier supernuméraire de justice, créé sans payer finance, exauctorant les chefs des compagnies subalternes... formant une espèce de justice, faisant appeler les parties en vertu de leurs mandements et tenant greffiers, dont surviennent divers inconvénients, entre autres de soustraire de la juridiction, censure et vigilance des parlements les officiers des sénéchaussées, bailliages, prévôtés et autres juges subalternes,... et d'attirer au conseil les appellations, au préjudice de la juridiction ordinaire desdits parlements. »

ment admise fixe entre 1634 et 1637 l'époque où les intendants s'installèrent définitivement dans les généralités et y prirent la haute direction des affaires. Richelieu était alors à l'apogée de la puissance ; le grand ministre avait promptement compris l'importance du concours que devaient lui apporter, pour l'accomplissement de son œuvre, ces fonctionnaires, nommés par commissions dès-lors essentiellement amovibles, à la fois juges et administrateurs, et que leurs contemporains désignaient par l'expression si caractéristique d'*hommes du roi*. Les intendants furent l'instrument le plus actif et le plus puissant de la politique, qui réduisit à des fonctions presque exclusivement honorifiques les gouverneurs, qui avaient fait jusqu'alors si grande et souvent si dangereuse figure, et dont Richelieu disait lui-même, au début de son ministère, qu' « ils se considéraient comme souverains en leurs charges. » (1)

Aussi les grands se trouvèrent-ils d'accord avec les cours souveraines, réunies le 30 juin 1648 dans la Chambre de saint Louis, pour réclamer la suppression des intendants de justice et de tous autres commissaires extraordinaires, en même temps que le rétablissement des trésoriers de France et des élus dans le

(1) Depuis la fin du quinzième siècle es gouvernements étaient devenus les grandes divisions politiques et militaires de la France, et ces circonscriptions servirent même maintes fois, dans les états généraux, de base à la répartition de l'impôt (Tours 1485) et surtout à la constatation des votes (Blois 1576 et 1588, Paris 1614). Le nombre des gouvernements fut très variable. L'ordonnance de Blois (mai 1579, art. 271) les restreignit à douze : Paris et Ile de France, Bourgogne, Normandie, Guyenne, Bretagne, Champagne, Languedoc, Picardie, Dauphiné, Provence, Lyonnais, Orléanais. C'était le nombre auquel Henri II les avait fixés. Il y en avait 40, à la fin du dix-huitième siècle. Voyez l'Appendice.

plein exercice de leurs charges. La déclaration du 18 juillet suivant fit droit à ces demandes. Elle révoqua toutes les commissions d'intendants sauf dans les provinces de Languedoc, Bourgogne, Provence, Lyonnais, Picardie et Champagne, où leurs titulaires durent seulement résider près des gouverneurs pour les assister en l'exécution de leurs pouvoirs sans aucune juridiction contentieuse, ni autorisation de se mêler en quoi que ce fut de l'imposition et de la levée des deniers du roi.

Les troubles de la Fronde n'avaient pas pris fin que la déclaration du 13 juillet 1648 était tombée en désuétude, si même elle avait jamais été complètement exécutée. Les intendants reparurent avec une autorité plus grande, et dans les pays d'élection disposèrent dorénavant en maîtres des hommes et des choses ; les bureaux des finances ne furent plus que les juges en première instance du contentieux administratif et domanial ; les élus eurent un sort identique, et quant aux états particuliers, dont toutes les causes, que nous avons dites, avaient singulièrement paralysé le fonctionnement, annihilé l'importance, mais que certains de ces pays conservaient cependant encore, ils cessèrent à partir de la même époque de se réunir, et ne subsistèrent plus que dans le souvenir des populations, qui devaient inscrire leur rétablissement au premier rang des vœux formulés par les cahiers de 1789.

V — Pour compléter ces détails sur l'histoire de l'organisation administrative de l'ancienne France, détails qui pourront paraître un peu longs, mais que nous avons crus indispensables à l'intelligence du sujet que nous avons à traiter, il reste maintenant à indiquer

très brièvement sinon les dates, du moins les époques où ont été supprimés les états particuliers dans les diverses provinces de la France qui en étaient en possession, et quelles sont celles de ces provinces qui, jusqu'en 1789, ont su se maintenir plus ou moins intégralement dans le droit de s'administrer elles-mêmes.

Suivant M. Laferrière, (1) et sans entrer de nouveau dans l'examen de son système général d'administration, au XIVe et au XVe siècle, par l'action combinée des états et des gouverneurs, des documents certains établissent que, parmi les contrées réunies successivement à la couronne, celles, dont la nomenclature suit, auraient conservé pendant un laps de temps plus ou moins long leur constitution locale par l'assemblée des trois ordres. Ce sont, en nous arrêtant d'abord à la période antérieure à Louis XIV : à l'Ouest, la Normandie, la Bretagne, le Maine et l'Anjou, le Poitou, l'Angoumois, l'Aunis et la Saintonge ; — au Centre, le Berri, le Nivernais, le Bourbonnais, la Marche, l'Auvergne et le Périgord, le Quercy, le Rouergue ; — au Midi, le Languedoc, la Guyenne, le comté de Foix et les petits pays des Pyrénées, le Béarn et les pays Basques ; — à l'Est et au Sud-Est, la Champagne, la Bourgogne avec la Bresse et le pays de Gex, le Dauphiné, la Provence. Mais au XVe siècle, la Champagne, (2) et dès le commencement du siècle suivant, le Poitou, le Maine et l'Anjou avaient perdu leurs états ; ceux de Guyenne,

(1) Mémoire déjà cité pages 399 et suivantes. Voir aussi M. Dareste de la Chavanne, Histoire de l'administration en France, et sur le ministère de Richelieu le chapitre VI de M. Caillet.

(2) Dans les cahiers dressés en vue des états généraux d'Orléans (1560), la noblesse de Champagne réclamait déjà le rétablissement de ses états particuliers tombés en désuétude.

bien que confirmés expressément par le traité de 1451 qui réunit cette province à la couronne, ne s'assemblèrent plus après 1589 ; ceux de Querci après 1623 ; un édit de 1628 suspendit ou plutôt supprima les états du Dauphiné et leur substitua pour le fait des impositions et levées de deniers dix sièges d'élections, plus tard réduits à six.

Cette mesure, qui ne s'accomplit pas sans d'énergiques protestations de la noblesse et du parlement, était l'œuvre de Richelieu, et forma le prélude de la lutte qu'il entreprit successivement contre les assemblées des provinces les plus considérables. En 1629, il voulut étendre au Languedoc le même régime qu'au Dauphiné, et y créa vingt-deux tribunaux d'élections ; l'opposition ouverte des populations, les remontrances du parlement de Toulouse, l'insurrection du duc de Montmorency, qui avait aussi d'autres causes, mais à l'explosion de laquelle le fait qui nous occupe ne fut certainement pas étranger, l'obligèrent à renoncer à son projet. L'édit de Béziers (octobre 1632) rétablit la province dans ses libertés et privilèges, sauf certaines restrictions qui ne devaient disparaître que sous le règne suivant (édits d'octobre 1649 et décembre 1659). La Bourgogne et la Provence purent aussi, moyennant de lourds sacrifices pécuniaires, se soustraire à l'institution des élus royaux ; mais, après diverses péripéties, la seconde de ces contrées vit remplacer ses anciens états, où dominait l'élément aristocratique, par une assemblée dite *des Communautés*, composées des procureurs du pays (1639). Le ministre suspendit d'abord en 1635 puis en 1639 les états de Normandie ; il soumit ceux de Bretagne à la nécessité de la convocation royale, dont ils avaient été jus-

qu'alors affranchis, et les restreignit à n'avoir plus qu'une session tous les deux ans.

Mazarin, après l'avortement de la Fronde, reprit à l'égard des institutions provinciales les errements de son prédécesseur. D'une part, ainsi que nous l'avons déjà dit, il rétablit les intendants et confirma leur autorité; de l'autre, et comme conséquence, il s'attacha à restreindre, à détruire ce qui pouvait subsister encore de libertés locales. La Normandie, quoique pays d'élection, avait conservé les anciennes franchises, qu'elle tenait du pacte même qui l'avait unie au royaume (1205); les trois ordres se réunissaient périodiquement pour voter des aides et subsides et présenter au roi le cahier de doléances de la province; à partir de 1655 ils ne furent plus assemblés, et cette année ou les années suivantes virent successivement disparaître les états des principales contrées du Centre : Périgord, Aunis et Saintonge, Marche, Bourbonnais, Berry, Touraine, Rouergue (1651), Auvergne (1662) (1). Lorsque Louis XIV, à la mort de son ministre, prit personnellement en main les rênes du gouvernement, le régime des états particuliers ne se trouvait plus appliqué que dans le Languedoc, la Provence, la Bourgogne et la Bresse, la Bretagne, le Béarn et quelques districts de la Gascogne (Navarre, Bigorre, comté de Foix, Couserans, Comminges et Nebouzan). Ces provinces, auxquelles il faut joindre l'Artois, la Flandre et le Cambrésis, que les traités des Pyrénées, d'Aix-la-Chapelle et de Nimègue donnèrent

(1) M. Laferrière ajoute à cette nomenclature l'Orléanais et la Picardie, qui avaient recouvré par suite d'apanages les assemblées des trois ordres, qu'une première réunion à la couronne leur avait ait antérieurement perdre.

définitivement à la France, devaient, jusqu'à la fin de la monarchie, se maintenir en possession de leurs libertés et priviléges, mais non sans être exposées de la part du pouvoir central et de ses agents à de fréquents envahissements, à une opposition presque systématique, dont font foi, entre autres, les intéressants documents publiés par M. Depping (1), et auxquels nous renvoyons le lecteur. Nous rappellerons seulement que la déclaration du 24 février 1673, — qui restreignant encore ou plutôt supprimant de fait le droit de remontrances des cours souveraines, déjà limité par l'ordonnance d'avril 1667, leur prescrivit l'enregistrement pur et simple dans les trois jours de tous édits et lettres-patentes relatifs aux affaires publiques de justice et de finances, sauf à formuler ensuite leurs observations — fit en même temps défense auxdites cours, sous les peines les plus sévères, de recevoir aucunes oppositions à l'enregistrement, soit qu'elles fussent faites de la part des corps ou particuliers, de quelque qualité qu'ils fussent, ou par les syndics et procureurs généraux, ou assemblées des communautés. Les pourvois en ces matières durent désormais être exclusivement portés devant le roi en son conseil, où l'issue n'était souvent que trop aisée à prévoir.

L'Artois, la Flandre et le Cambrésis ne constituèrent pas les seules acquisitions territoriales de Louis XIV. Sous son règne, la France s'accrut encore de l'Alsace, des Trois Evêchés (Traités de Munster et de Westphalie), du Roussillon (Traité des Pyrénées), de la Franche-Comté et du Hainaut (Traité de Nimègue). Toutes ces contrées ou du moins la plupart d'entre

(1) Documents inédits sur l'Histoire de France. Correspondance administrative sous le règne de Louis XIV, t. I.

elles, au moment de leur annexion, avaient des états; mais moins heureuses que les trois que nous venons de citer, elles les perdirent soit immédiatement, soit au bout de quelques années. Elles ne furent pas toutefois soumises au régime des élections. L'autorité du pouvoir central se trouvait alors trop bien établie, ce pouvoir était trop jaloux de tout attirer à lui, pour qu'il pût éprouver le besoin, pour qu'il fût disposé à recourir à l'intermédiaire de ces corps de caractère et d'attributions mixtes, dont l'inamovibilité avait plus d'une fois entravé son action; l'organisation nouvelle, plus simple, concentra tous les pouvoirs entre les mains d'intendants qui, par eux-mêmes ou par des subdélégués à leur choix, administrèrent leurs circonscriptions, et y procédèrent à l'assiette et à la répartition de l'impôt. Les provinces ainsi constituées reçurent le nom de *pays d'imposition*. Quelques-unes d'entr'elles, telles que les Trois Evêchés (1661) et plus tard la Franche-Comté (1) eurent des bureaux de finances. Mais l'institution ne fut étendue ni à l'Alsace, ni au Hainaut, ni au Roussillon, lesquels ne prirent pas dès-lors rang parmi les généralités proprement dites, non plus que la Lorraine, le Barrois et la Corse, acquisitions de

(1) Un bureau des finances avait été créé en février 1696 à Besançon, mais supprimé peu de mois après sur les réclamations de la chambre des comptes de Dôle. Un édit d'octobre 1771 supprima cette chambre et rétablit le bureau des finances, dont le concours fut en même temps rendu obligatoire à l'intendant pour l'exercice de sa juridiction contentieuse. Du reste, en Franche-Comté comme dans les Trois Evêchés et en Flandre, les trésoriers de France avaient peu ou pas d'attributions administratives. — Il fut aussi créé, en 1691, un bureau des finances à Lille, bureau qui subsista jusqu'en 1789. La Flandre et l'Artois, qui composaient cette généralité, ayant, ainsi que nous l'avons dit, conservé leurs états, il ne fut pas par suite question d'y établir des élections.

la destruction des libertés locales l'éventualité d'un rôle politique à saisir. Certaines provinces toutefois opposèrent une invincible résistance à l'introduction des élus; il suffit de rappeler la part qu'eût une mesure de ce genre tentée par Richelieu à la célèbre insurrection du Languedoc.

III. — L'ordonnance de 1355 subordonnait les élus à des généraux et superintendants. Ceux-ci n'avaient pas tardé à perdre comme les premiers le caractère électif. Devenus officiers royaux, ils eurent, en ce qui concernait les aides gabelles et autres impôts, les mêmes pouvoirs dont se trouvaient investis les trésoriers de France pour la surveillance et la gestion du domaine royal (1). A l'origine, les généraux exerçaient à la fois l'administration et la juridiction contentieuse; mais cette double attribution fit bientôt l'objet d'un partage. Les généraux sur le fait de la justice constituèrent la cour des aides qui, d'abord unique pour le royaume, subit ensuite plusieurs démembrements (2). Les géné-

(1) La source primitive des revenus du roi, avait été le domaine qui, suivant M. Pardessus (Organisation judiciaire, p. 224), ne comprenait pas seulement le produit des immeubles, les redevances fixes ou censuelles, connues sous les noms de droits féodaux, tous objets de nature à composer des fortunes privées, mais encore divers produits résultant des droits de la puissance publique, tels que les émoluments du sceau, des greffes et chancelleries, des actes judiciaires, des amendes, confiscations, aubaines, bâtardises, etc. Jusqu'en 1311 il n'y avait qu'un trésorier de France. Sous Charles VII, le nombre de ces fonctionnaires, comme celui des généraux des aides, était fixé à quatre; ils résidaient à Paris, mais faisaient des chevauchées annuelles dans les provinces réparties à cet effet en quatre départements : Languedoc, Languedoil (partie septentrionale proprement dite), Outre-Seine et Yonne, et Normandie. Les réunions successives, faites au domaine de la couronne, amenèrent la création de nouveaux départements.

(2) Sur la cour des aides voyez Pardessus : Organisation judi-

D'abord les 20 généralités des pays d'élection, savoir : 13 établies en 1577 : Amiens, Bordeaux, Bourges, Caen, Châlons, Limoges, Lyon, Orléans, Paris, Poitiers, Riom, Rouen, Tours; Moulins créée en 1587; Soissons, en 1595; Grenoble, en 1627, avec adjonction depuis 1714 de la principauté d'Orange; Montauban, en 1635; Alençon, en 1636; La Rochelle, en 1643; Auch, en 1716. Ces 20 généralités comprenaient 194 districts, dont 176 élections. Necker, dans son Traité de l'Administration des Finances, évaluait leur population, pour la période de 1775 à 1780, à 15,181,000 habitants. Elle formait ainsi les trois cinquièmes de la population totale du royaume portée par le même écrivain à 24,800,000. Des généralités d'Auch et de Bordeaux faisaient partie les petits pays d'états de la Gascogne, qui comptaient environ 500,000 habitants.

Puis les généralités de pays d'états : Aix ou Provence (1577); Dijon ou Bourgogne (1577) avec Bresse, Bugey, Valromey et Gex, pays d'imposition où existaient des élections; Montpellier et Toulouse (1577) qui, bien qu'ayant deux bureaux des finances, ne formaient qu'une seule intendance, celle du Languedoc; Lille ou Flandre et Artois (1691); Rennes ou Bretagne, dont le bureau des finances, institué en 1694, avait été réuni en 1704 à la chambre des comptes de Nantes. Les subdivisions des généralités de pays d'états, qui prenaient les noms de vigueries, bailliages, diocèses et subdélégations, étaient, y compris les élections de Bourgogne, au nombre de 98. Elles comptaient, toujours vers 1780, 6,551,500 âmes, soit un peu plus du cinquième de la population totale.

Ensuite venaient deux généralités qui n'étaient ni

pays d'états, ni pays d'élection : Metz (1661) avec 11 subdélégations, et Besançon (1771) avec 14 bailliages — 1,028,000 habitants.

Enfin 5 provinces (1), l'Alsace, la Corse, le Hainaut, la Lorraine, le Roussillon n'avaient pas de bureaux des finances et n'étaient pas par suite dénommées généralités, du moins dans le langage officiel; car l'usage leur attribua souvent cette appellation. Elles étaient partagées entre un grand nombre de bailliages, prévôtés, juridictions, gouvernements et vigueries. Leur population s'élevait à 2,039,000 âmes.

Chacune des 33 circonscriptions, ou plutôt des 32, par suite de la réunion des deux généralités du Languedoc, constituait le ressort administratif d'une intendance. Quant aux subdivisions, elles étaient surtout financières, le choix, le nombre et la résidence des subdélégués dépendant de l'intendant seul, et étant par suite soumis à des variations.

Il existait à la même époque, au point de vue des impositions et de leur recouvrement, une autre classification des provinces, que l'on trouve indiquée dans l'ouvrage de Moreau de Beaumont et reproduite par le Compte général des revenus et dépenses fixes du royaume, au 1er mai 1789, que Necker présenta à l'Assemblée Constituante. Les contrées réunies au XVIIe et au XVIIIe siècle (Trois Évêchés, Alsace, Roussillon, Artois, Flandre, Hainaut, Franche-Comté, Lorraine) y

(1) Il fut formé à diverses époques une sixième intendance, celle de Pau et Bayonne, qui se composait de districts détachés des généralités de Bordeaux et Auch et de l'intendance de Perpignan. La première création date de 1682. Rétablie en 1767, elle fut supprimée en 1775, instituée à nouveau en 1784 et supprimée définitivement en juillet 1787, comme contraire au plan des assemblées provinciales.

étaient placées sans distinction entre le mode de leur administration intérieure, et sous le nom de *pays conquis et cédés*, dans une catégorie spéciale. Les pays d'élection et les pays d'états proprement dits en formaient deux autres.

VII. — Les divisions administratives et financières, dont nous venons de donner la nomenclature, subsistèrent jusqu'en 1789. Cependant, quelques années avant la révolution, une tentative de réforme eut lieu : sur la proposition de Necker, puis de Calonne, Louis XVI décida la création dans les diverses généralités, où il n'y avait pas d'états, d'assemblées provinciales chargées, sous l'autorité du roi et de son conseil, de la répartition et de l'assiette des impositions foncières et personnelles, ainsi que de la direction de certains services et travaux d'intérêt local. C'était, non pas ramener à l'unité d'administration les diverses parties du royaume, mais du moins assurer à toutes les droits dont quelques-unes avaient seules conservé la jouissance.

L'établissement des assemblées provinciales sous Louis XVI nous a paru mériter un sérieux examen. Cette réforme est intéressante à plusieurs titres, et surtout parce qu'elle a, plus qu'on ne le pense généralement, inspiré notre organisation départementale.

Nous commencerons d'abord par déterminer comment fonctionnait tant dans les pays d'élection que dans les pays d'états le système administratif, dont nous avons esquissé l'histoire.

Nous retracerons ensuite les divers systèmes mis en avant pour le rétablissement des institutions provinciales.

Ces deux points préliminaires éclaircis nous permettront de mieux saisir le but et la portée des édits de 1778 et 1787.

CHAPITRE II.

ADMINISTRATION DES PAYS D'ÉLECTION ET DES PAYS D'IMPOSITION (1).

—

I. — A la tête des généralités d'élections et des pays d'imposition se trouvait l'intendant ou commissaire départi. Mandataire du souverain, représentant direct de son autorité, il recevait par la commission scellée du grand sceau, qui lui était délivrée et qui n'était soumise à l'enregistrement d'aucune cour ou tribunal, pouvoir de pourvoir à tout ce qui regardait l'observation des ordonnances touchant la justice, la police, les finances et l'administration militaire, le

(1) Ce que nous avons dit dans le chapitre précédent des pays d'imposition justifiera suffisamment aux yeux du lecteur leur réunion dans le présent chapitre avec les pays d'élection. Les différences de détail seront indiquées en leur lieu. La population des vingt généralités d'élections, déduction faite des petits pays d'états, était environ de 14,680,000 âmes; celle des pays d'imposition (Alsace, Trois Evêchés, Franche-Comté, Hainaut, Lorraine et Barrois, Roussillon) de 2,900,000, soit ensemble 70 pour cent de la population totale de la France évaluée alors avec la Corse à 24,800,000 habitants. Aujourd'hui les 61 départements, qui correspondent approximativement aux provinces et circonscriptions dont nous parlons, comptent 26,260,000 âmes, en y comprenant les fractions de territoire du département du Nord qui formaient le Hainaut (arrondissements d'Avesnes et de Valenciennes). Le chiffre total de la population assignée par le recensement de 1866 à l'ancienne France (85 départements actuels), étant de 37,257,000 habitants, on voit que la proportion est restée presque identiquement la même.

bien et le devoir des sujets du roi dans l'étendue de la circonscription qui lui était confiée. Il avait toute juridiction qui n'était point particulièrement attribuée à quelque autre tribunal, et droit d'inspection et de suite sur tout ce qui se faisait dans les bureaux des finances, présidiaux et juridictions subalternes, pour connaître de toutes injustices, foules et oppressions, dont pourraient souffrir les justiciables, ainsi que de toutes contraventions aux ordonnances. Les substituts des procureurs-généraux devaient lui déclarer les abus et contraventions commis dans l'étendue de leur ressort et lui justifier des réquisitions et diligences faites pour les réprimer. Enfin et en général, écrivait en 1738 M. d'Aube, qui exerça lui-même ces fonctions (1), les intendants sont les correspondants nécessaires de tous les ministres du roi, dont chacun est en droit d'exiger d'eux qu'ils soient toujours prêts à répondre promptement et discrètement à toutes les questions qu'il voudra lui faire, et qu'ils soient capables d'opérer par eux-mêmes et de procurer tout ce qui peut être important pour le service du roi et le bien de l'Etat.

Après cet exposé sommaire de l'ensemble des attributions des intendants, il convient d'entrer dans le détail de quelques-unes d'entre elles, au moins les plus considérables et d'autant qu'elles présentent avec celles des fonctionnaires, que la loi de pluviose an VIII a préposés à l'administration des départements, de nombreux points de ressemblance, l'occasion d'intéressants rapprochements. Le Traité des offices de Guyot

(1) Le Mémoire de M. d'Aube concernant les intendants, rédigé sur l'ordre du chancelier, existe manuscrit à la Bibliothèque impériale. Il a été reproduit en partie et savamment commenté par M. Dareste. La Justice administrative en France, chapitre 5.

contient sur ce sujet un long et savant mémoire dû à la plume de Merlin, et dont nous résumerons les divisions principales.

Les attributions des intendants comprenaient à la fois l'administration et la juridiction ; elles se divisaient en extraordinaires et ordinaires ; les premières résultaient de leur qualité de commissaires du conseil du roi, nous ne ferons que les mentionner tout en rappelant qu'elles n'étaient pas bornées aux mesures d'ordre administratif, mais que, combinées avec le système des évocations, elles s'étendirent souvent fort avant dans le domaine judiciaire (1). Quant aux secondes, Merlin les groupe sous les huit chefs suivants : religion ; agriculture ; commerce et navigation ; guerre ; police et travaux publics ; tutelle des communautés d'habitants ; domaines, aides et finances ; administration de la justice ordinaire. Nous écarterons d'abord les deux derniers, l'un parce que tout est dit lorsqu'on a énoncé que comme maître des requêtes l'intendant avait droit de siéger au parlement ainsi que de présider les bailliages, sénéchaussées et autres tribunaux inférieurs, sur les actes et la procédure desquels il exerçait le contrôle que nous avons indiqué ; — l'autre au contraire à raison des objets auxquels il a trait, et qui ayant été la cause déterminante de la réforme de 1778 devront dès lors donner lieu à un examen ultérieur plus approfondi. Nous ne nous occuperons actuellement que des six premiers chefs, en laissant

(1) Il suffit de citer à cet égard le célèbre procès criminel fait (1665) à Baltazar de Fargues par l'intendant d'Amiens avec le concours des officiers de la maréchaussée d'Abbeville, procès dont Saint-Simon impute à tort l'odieux au premier président de Lamoignon.

même de coté celles des attributions qui n'appartenaient qu'à quelques titulaires, dans certaines provinces, en vertu de commissions particulières. Ces commissions ou arrêts du conseil, qui se multiplièrent surtout pendant le dix-huitième siècle, constituaient, on le sait, la plupart du temps, des dérogations aux compétences ordinaires. Elles rendent, dans une certaine mesure, assez difficiles l'intelligence et l'exposition du régime administratif de l'ancienne monarchie (1).

En matière religieuse, le rôle de l'intendant était double : rôle de police à l'égard des protestants, dont, depuis la révocation de l'édit de Nantes, les personnes, l'état civil et les biens se trouvaient placés dans sa dépendance et sous sa juridiction presque absolue ; — rôle de tutelle en ce qui concernait les intérêts du culte catholique ; c'était lui qui autorisait ou ordonnait, à la charge des habitants des paroisses (édit d'avril 1695), les réparations des nefs des églises, la clôture des cimetières, les dépenses relatives au logement des curés, ainsi que, pour les bâtiments appartenant aux gens de main-morte, tous travaux de construction et de reconstruction; lui qui connaissait des contestations relatives aux portions congrues, au recouvrement des pensions des oblats, aux baux des biens en économat, etc.

(1) Merlin, dans son mémoire, a donné la longue nomenclature de ces arrêts du conseil. Ils étaient généralement ainsi libellés : « Toutes contestations..... seront portées devant l'intendant et » commissaire départi..... lui attribuant S. M. à cet effet toute » cour, juridiction et connaissance, sauf l'appel au conseil; icelles » interdisant à toutes ses cours et autres juges; faisant défense » aux parties de se pourvoir ailleurs, à peine de nullité, cassa- » tion de procédures, dépens et dommages-intérêts. »

[redacted] rs
[redacted] , et
[redacted] l li-
[redacted] nce à
[redacted] avec
[redacted] L'arrêt
[redacted] lantation
[redacted] plantation
[redacted] ve, lui attri-
[redacted] on de ces af-
[redacted] s, confié aux
[redacted] principalement
[redacted] s grands chemins,
[redacted] it de même de celui
[redacted] t les mesures néces-
[redacted] e les épizooties, et qui
[redacted] s ces mesures pouvaient
[redacted] nents et de dessèchements,
[redacted] a haute-main sur tout ce qui
[redacted] s en elles-mêmes, mais encore
[redacted] tions d'impôts qu'avaient accor-
[redacted] mment l'arrêt du 16 août 1761
[redacted] août 1766, dans le but d'im-
[redacted] aux un developpement que de-
[redacted] rs assemblées provinciales. Les
portant concession à des com-
ette nature attribuaient d'ail-
l'intendant la juridiction con-
pour chacune d'elles. Bien
ussent de la compétence des

maîtrises, il ne laissait pas d'avoir un certain droit d'inspection, autorisait ou prescrivait les battues nécessaires pour la destruction des loups, déterminait le nombre des rabateurs, et prononçait des peines contre ceux qui manquaient aux convocations, enfin arbitrait les indemnités dues pour dommages causés par les lapins sur les terres adjacentes aux forêts royales.

Commerce, manufactures, navigation. De même que l'agriculture, le commerce et l'industrie étaient spécialement confiés aux soins des intendants, qui devaient assurer leur développement. Ils tenaient la main à l'exécution des règlements sur la fabrication des étoffes, draps, lainages, toiles, fils, linons; confirmaient les condamnations prononcées par les inspecteurs des manufactures; surveillaient les fabriçants étrangers autorisés à s'établir en France; prenaient les mesures propres à prévenir, d'une part, l'émigration des ouvriers nationaux ainsi que l'exportation des métiers, des cendres, salins et potasses, et des chiffons, de l'autre, l'introduction de certaines denrées et marchandises étrangères, telles que, toiles, cotons et mousselines, et connaissaient des contraventions commises ainsi que de la validité des saisies. Ils réglaient soit d'une manière générale, soit dans certains cas déterminés, les contestations qui pouvaient s'élever entre les patrons et les ouvriers, pour les forges, les concessions de mines et les fabriques de papier. La police des foires leur appartenait; il en était de même de l'exécution des règlements relatifs à l'entrée des livres étrangers et aux chambres syndicales de la librairie et de l'imprimerie.

La navigation intérieure sur les canaux et rivières navigables était de leur compétence presque exclu-

sive. Ils évaluaient les terrains nécessaires à la confection des travaux d'ouverture ou de redressement; répartissaient les impositions locales destinées à l'acquittement des dépenses; liquidaient les indemnités dues aux riverains; autorisaient ou interdisaient les plantations sur les bords; vérifiaient les titres des propriétaires de moulins, pertuis, vannes, écluses, pêcheries, digues, péages et bacs, et donnaient leur avis sur le maintien ou la suppression; veillaient au nettoiement des cours d'eau; connaissaient seuls et privativement à tous autres juges de l'exécution des règlements généraux et particuliers concernant la police, liberté et sûreté de la navigation et du flottage, ainsi que la défense des riverains contre les inondations; le tout sous l'autorité du contrôleur général des finances, et sauf appel au conseil.

Les services *de la guerre* ajoutaient un contingent considérable aux attributions que nous venons d'énumérer. L'intendant devait tenir la main, conjointement avec les chefs et officiers de l'administration militaire, aux dispositions relatives aux engagements, rengagements et congés. Les commissaires des guerres étaient dans l'obligation de lui adresser une expédition de leurs revues. En ce qui concernait la milice qui formait déjà un des éléments considérables de l'armée (1), il avait, sous l'autorité du secrétaire d'état, attribution pleine et entière pour la répartition du contingent, le tirage,

(1) Le contingent annuel était de 10,000 hommes, tenus à 6 ans de service, ce qui donnait un effectif de 60,000 hommes. Tous les roturiers, de 16 à 40 ans, devaient participer au tirage, sauf certaines exceptions attachées à l'état ou au lieu d'habitation. Le remplacement était autorisé. Necker, Administration des finances, chapitre I[er] des Contributions des Peuples.

maîtrises, il ne laissait pas d' [illegible] le service
d'inspection, autorisait ou r [illegible] ment sous sa
cessaires pour la destructi [illegible] s'étendait aux
nombre des rabateurs, [illegible] nécessaires aux
ceux qui manquaient [illegible] ments, à celle des
les indemnités due [illegible] ction et le contentieux
lapins sur les ter [illegible] aires et des impositions
Commerce, [illegible] lait ce qui était relatif au
que l'agricul [illegible] rre : connaissait des contes-
spécialeme [illegible] ent donner naissance le ser-
devaient [illegible] pitres, ainsi que la coupe des
main à [illegible] la marine : procédait à l'adjudica-
étoffe [illegible] fortifications, casernes et hôpitaux ;
ma [illegible] secondaire sur les fonds de l'extraor-
te [illegible] aires. Il avait une compétence spéciale
[illegible] les dettes usuraires des officiers, juger
[illegible] commis et les dommages causés par les sol-
[illegible] les garnisons ou en maraude. Il entrait
[illegible] délibérative aux conseils de guerre. Enfin les
[illegible] positions pour l'admission à l'Ecole militaire et aux
Invalides lui étaient confiées.

Sous le cinquième paragraphe, Merlin a réuni ce qui concernait tant *la police* proprement dite que la voirie et les *édifices publics*.

En principe, la police était de la compétence des juges ordinaires, et les parlements se trouvaient spécialement chargés de veiller à l'observation des lois y relatives. Sauf les cas de délégations particulières, les commissaires départis devaient seulement concourir à l'exécution des ordonnances et jugements rendus par les officiers préposés à ce service, sous l'autorité des cours, inspecter et tenir le gouvernement exactement informé du résultat de leur inspection. Toutefois la li-

les remplacements, les congés. La levée et le service des canonniers garde-côtes étaient également sous sa haute surveillance; cette surveillance s'étendait aux fournitures de vivres et autres objets nécessaires aux troupes, à l'administration des régiments, à celle des hôpitaux militaires; il avait la direction et le contentieux des étapes, des convois militaires et des impositions perçues en remplacement; réglait ce qui était relatif au logement des gens de guerre; connaissait des contestations auxquelles pouvaient donner naissance le service des poudres et salpêtres, ainsi que la coupe des bois destinés pour la marine; procédait à l'adjudication des travaux des fortifications, casernes et hôpitaux; était ordonnateur secondaire sur les fonds de l'extraordinaire des guerres. Il avait une compétence spéciale pour réduire les dettes usuraires des officiers, juger les délits commis et les dommages causés par les soldats dans les garnisons ou en maraude. Il entrait avec voix délibérative aux conseils de guerre. Enfin les propositions pour l'admission à l'Ecole militaire et aux Invalides lui étaient confiées.

Sous le cinquième paragraphe, Merlin a réuni ce qui concernait tant *la police* proprement dite que la *voirie* et les *édifices publics*.

En principe, la police était de la compétence des juges ordinaires, et les parlements se trouvaient spécialement chargés de veiller à l'observation des lois y relatives. Sauf les cas de délégations particulières, les commissaires départis devaient seulement concourir à l'exécution des ordonnances et jugements rendus par les officiers préposés à ce service, sous l'autorité des cours, inspecter et tenir le gouvernement exactement informé du résultat de leur inspection. Toutefois la li-

gne de démarcation était difficile à établir et surtout à maintenir, et de là naissaient de fréquents conflits qui se terminaient le plus souvent à l'avantage du pouvoir administratif. L'intendant arrêtait les dépenses de la maréchaussée, qui était tenue de prendre ses ordres, d'obtempérer à ses réquisitions et de lui adresser des rapports périodiques sur l'état des choses et des esprits (1). Il prenait les mesures propres à prévenir les épidémies et à en empêcher les progrès ; avait mission d'assurer l'extinction de la mendicité ainsi que la répression du vagabondage, et sur la fin, lors de l'organisation du service des enfants trouvés (A. C., 10 janvier 1779) fut chargé d'y pourvoir. Ses attributions comprenaient encore la police des franchises et contreseings, le jugement des contestations relatives aux postes aux chevaux, aux coches, diligences et messageries, à la loterie royale, la permission de distribuer les billets des loteries particulières, lorsqu'elles avaient été autorisées par le roi, l'exécution de l'arrêt du 15 janvier 1691 sur les jeux défendus ainsi que des

(1) La maréchaussée, dit le Répertoire de jurisprudence de Guyot, est un corps de gens à cheval établis pour veiller à la sûreté publique. Ses principales obligations consistent à rechercher et poursuivre les malfaiteurs et autres ennemis de l'État ; à garantir le voyageur de leurs entreprises en tenant les grands chemins libres et assurés ; à observer les marches des troupes ; à veiller au bon ordre dans les fêtes et autres assemblées, et à maintenir en toute circonstance la sûreté et la tranquillité publiques. Le corps de la maréchaussée, qui, aux termes de l'ordonnance générale de 1778, comprenait un effectif d'à-peu-près 3,800 hommes, tant officiers que soldats, se divisait en compagnies ; il y en avait une par généralité. Chaque compagnie se subdivisait en brigades réparties dans les différents districts de la circonscription. Pour les détails du service de la maréchaussée, on peut se reporter à l'ordonnance déjà citée de 1778 ; on y trouvera plus d'une analogie avec les règlements actuels de la gendarmerie.

règlements généraux concernant les livres ou écrits prohibés et les ouvrages périodiques.

La juridiction des bureaux des finances, en matière de voirie, passa au dix-huitième siècle, successivement et presque en entier aux mains des intendants ; nous y reviendrons tout à l'heure.

Le concours de ces fonctionnaires était obligatoire pour les travaux d'entretien et les reconstructions des édifices, appartenant soit à des communautés, soit à des pays d'états, soit même à des particuliers, mais consacrés néanmoins à l'usage du public. Ils prononçaient sur les contestations qui s'élevaient entre les communautés et les entrepreneurs, au sujet de l'adjudication ou de la réception des travaux, et connaissaient également des demandes en dommages-intérêts formées contre les communautés à raison des ouvrages d'utilité publique par elles exécutés.

La tutelle des communautés d'habitants appartenait aux intendants à titre de commissaires et délégués du roi qui, depuis le grand mouvement du XII[e] siècle, en était toujours considéré comme le protecteur spécial. Il n'y avait toutefois pas d'uniformité dans l'étendue, ni même dans la nature de leurs pouvoirs, qui variaient sinon par localité, du moins presque avec chaque province. Sans entrer dans des détails superflus, nous rappellerons seulement les principales dispositions de l'édit d'avril 1683, applicable aux villes et bourgs fermés de la plupart des généralités d'élections. L'état des dépenses communales, y compris l'entretien des routes, des rues et des murs, devait être arrêté, suivant leur montant, soit par l'intendant, soit par le conseil du roi. En cas d'insuffisance des revenus patrimoniaux, il y était pourvu par une imposi-

ɴnelle aux tailles, ou par une taxe sur les ,s délibérations prises à cet effet étaient trans- avec l'avis de l'intendant, au conseil qui sta- .. Aucune aliénation, aucun emprunt ne pouvait .voir lieu que dans les cas d'épidémie, de logement ou d'ustensile à fournir aux gens de guerre, de réédifications des nefs des églises tombées par vétusté ou incendiées, et sous réserve des mêmes approbations que celles exigées pour les budgets. L'autorisation de l'intendant était également nécessaire pour toute assemblée extraordinaire des habitants, toute députation, tout procès à introduire par une communauté devant les tribunaux. Sous le ministère de Colbert, des arrêts du conseil conférèrent aux commissaires départis, la vérification des dettes communales ainsi que leur liquidation. Cette attribution spéciale avait cessé au dix-huitième siècle, mais s'ils n'étaient plus juges de la légitimité des dettes dont s'agit, le recours à ces magistrats demeurait cependant indispensable tant pour la faculté de traduire les communautés en justice réglée, que pour mettre à exécution les jugements rendus contre elles. C'étaient eux aussi qui ordonnaient, par la voie du rejet, la répartition d'une dette commune sur la généralité des habitants d'une localité.

L'administration des villes de 4,500 âmes et au-dessus se trouvait en dernier lieu placée sous l'empire d'un édit du mois d'août 1764; cet édit avait établi des règles analogues à celles que nous venons d'indiquer. Les réparations, autres que d'entretien, les nouvelles constructions, les acquisitions, les gratifications mêmes, ainsi que les demandes d'établissement d'octroi devaient être autorisées par le roi, sur la délibération d'une assemblée des notables du lieu et l'avis de l'intendant de la province.

Quant aux paroisses rurales, bien que leur constitution intérieure conservât l'empreinte féodale, elles étaient, pour la gestion de leurs affaires locales, telles qu'emploi des deniers communs, travaux et réparations effectués à l'aide de corvées communales, sous la dépendance de l'autorité supérieure (1).

Dans les pays d'imposition, les pouvoirs des intendants, en ce qui concernait l'administration communale, étaient généralement plus étendus encore que dans les pays d'élection.

Pour terminer ici, et sous les réserves que nous avons déjà exprimées relativement aux finances et aux travaux publics, cette rapide analyse des attributions

(1) Quoi qu'il ne puisse s'établir dans le royaume, dit Guyot (Répertoire de Jurisprudence), aucune communauté sans lettres-patentes, cependant les habitants de chaque ville, bourg ou paroisse forment entre eux une communauté, quand même ils n'auraient pas une charte de commune; l'objet de cette communauté consiste seulement à pouvoir s'assembler pour délibérer de leurs affaires communes et à avoir un lieu destiné à cet effet; à nommer des maires et échevins, consuls et syndics ou autres officiers, selon l'usage du lieu, pour administrer les affaires communes; des asséeurs et collecteurs pour l'assiette et recouvrement de la taille; des messiers et autres préposés pour la garde des moissons, des vignes et autres fruits. Le même auteur indique que les dispositions de l'édit de 1683, ainsi que celles relatives aux autorisations de plaider, étaient applicables à toutes les paroisses. Aucun emprunt ne pouvait être consommé qu'après une délibération des notables, l'avis favorable de l'intendant et des lettres-patentes. Dans l'ordre de choses qui existait avant 1789, dit M. Pardessus, les communautés d'habitants n'étaient point représentées par des mandataires, tels que sont les membres du conseil municipal. Lorsqu'il était nécessaire de délibérer sur les intérêts collectifs, tous étaient appelés à une assemblée que le maire ou le syndic de la communauté faisait annoncer au prône de la messe paroissiale, et dont les délibérations étaient généralement reçues par un tabellion. (Rapport à la Chambre des députés du 13 avril 1821 sur le projet de loi relatif à l'organisation municipale.)

'ant au dix-huitième siècle, il convient de ...ans les matières contentieuses, il exerçait ...ns tribunal, ni rapporteurs, ni conseillers, ni ...e publique (1); que comme les juges ordinaires, il connaissait exclusivement des contestations qui naissaient de l'exécution des décisions par lui rendues; qu'enfin l'appel de ces décisions devait être porté devant le seul conseil du roi, sauf sur le fait des tailles, où la cour des aides était compétente.

II. — Des fonctions si importantes et si diverses qui, dans presque toutes les questions, revêtaient le double caractère administratif et judiciaire, surpassaient les forces d'un seul homme. « Quel nouveau Briarée, observait avec raison le marquis de Mirabeau dans son mémoire sur les états provinciaux, peut se flatter d'embrasser tous les objets compris dans ces détails, en réunir le soin, en diriger les rapports et en vivifier l'ensemble, je ne dis pas relativement à la prospérité publique, mais même relativement à la nécessité? Les mieux intentionnés succombent sous le faix, ne peuvent voir la moitié du bien qu'ils pourraient faire et ne peuvent faire la moitié de celui qu'ils voient. »

Emporté par le tourbillon des affaires, obligé, pour imprimer à tous les rouages de l'administration le mouvement indispensable à leur action, de passer sans cesse d'une occupation à une autre d'un genre complétement distinct, l'intendant ne pouvait entrer par lui-même dans l'examen des questions qui lui étaient soumises. Cette étude de tous les détails si utile,

(1) Il n'y avait d'exception qu'en Franche-Comté où l'édit d'octobre 1771, portant création du bureau des finances de Besançon, attribua à ce bureau la juridiction contentieuse, conjointement avec l'intendant.

si nécessaire, il fallait qu'il la remît à des auxiliaires chargés pour lui d'instruire, de préparer les décisions; c'était la mission des subdélégués, établis dans les diverses élections de chaque généralité.

Le droit de nommer des subdélégués avait été reconnu à l'intendant, dès 1642, par un des derniers règlements émanés de Richelieu. En 1704, le gouvernement voulut donner à ces agents, dont l'emploi s'était promptement généralisé, le caractère de fonctionnaires publics, et l'édit du mois d'avril, qui érigea leurs commissions en titre d'offices, détermina, en même temps, ainsi qu'il suit, leurs attributions : « recevront chacun dans leur département les requêtes adressées aux intendants et commissaires départis, les leur enverront avec les éclaircissements et instructions et avec leur avis, et, dans les cas qui le requerront, dresseront leurs procès-verbaux qu'ils enverront avec leur avis; recevront pareillement tous les ordres qui leur seront adressés par lesdits sieurs commissaires pour choses concernant notre service, les enverront aux maires, échevins, consuls ou syndics des communautés, et tiendront la main à leur exécution, assisteront lesdits commissaires dans les départements des tailles et autres impositions, et s'instruiront, le plus exactement que faire se pourra, de l'état de chacune des paroisses de leur département et de toutes les affaires qui les concernent, pour en rendre compte. »

La mesure prise en 1704 l'avait été sans vue d'ensemble, dans un but exclusivement fiscal (1); elle

(1) Suivant Forbonnais (Recherches sur les finances de France, t. II, p. 143), la vente des offices de subdélégués dans les provinces, avec exemption de tailles, etc., produisit au trésor 2 millions net.

fut révoquée par l'édit d'août 1715, qui supprima également les charges de greffiers des subdélégations instituées dans les mêmes circonstances. Dès lors et jusqu'en 1789 les intendants exercèrent le droit, dont ils étaient en possession avant 1704, « de subdéléguer dans les principales villes et lieux de leurs départements tels sujets capables et d'une réputation entière » qu'il leur conviendrait de choisir. Pris généralement parmi les chefs ou les membres des juridictions locales, ces mandataires ne recevaient que peu ou point de traitement; sans qualité pour signer des ordonnances, sauf les rares affaires dont le jugement en première instance leur était spécialement renvoyé, ils n'avaient que des pouvoirs d'instruction et de transmission. Jamais ils ne se trouvaient en rapport avec le ministre, même en l'absence de l'intendant qui, dans quelque lieu qu'il fût, retenait toujours à lui seul la correspondance. Il en résultait que, sans hiérarchie, sans espoir d'avancer ni d'acquérir jamais aucun mérite direct auprès du gouvernement, les subdélégués ne déployaient que peu de zèle à combattre les abus, et souvent même faisaient tourner au profit de leurs passions particulières l'autorité dont ils étaient investis, et qu'augmentaient singulièrement, ainsi que nous le verrons plus loin, l'insouciance et les fréquentes mutations du chef.

Aussi leur administration n'était-elle pas moins l'objet des attaques des publicistes et des doléances des cours souveraines (1), que celle de l'intendant

(1) Ce sont, disait la cour des aides de Provence dans ses remontrances de 1757, gens dont l'inutilité, l'impéritie et l'inexactitude se manifestent à chaque pas. Voir dans le même sens les remontrances de la cour des aides du 6 mai 1775, p. 657.

lui-même, qui, suivant Necker (1), paraissait bien plus un vice-roi, qu'un lien entre le monarque et ses sujets.

Dans les généralités d'élections, en effet, l'autorité du commissaire départi était sans limites; il ne reconnaissait d'autre frein que sa conscience; la suppression des assemblées provinciales lui avait enlevé tout contradicteur légitime; car on ne pouvait considérer comme tels les parlements, dont l'intervention, bornée aux scandales publics et parfois aux intérêts particuliers de ces corps, n'amenait presque toujours, en dernière analyse, qu'un conflit stérile entre l'administration et la magistrature. En dehors de ce contrôle qui, tout incomplet et irrégulier qu'il était, constituait cependant la grande influence des cours souveraines sur l'opinion, nul dans les pays d'élection n'avait droit de porter les plaintes des populations au pied du trône. Nous avons déjà mentionné, en effet, l'interdiction faite aux communautés d'habitants par les déclarations d'avril 1683 et d'août 1687, de voter l'envoi d'aucune députation, à moins d'autorisation expresse de l'intendant.

Restait le recours par les voies ordinaires, tel que la loi l'avait organisé, savoir au ministre pour les actes d'administration, au conseil du roi en matière contentieuse. Malheureusement les résultats n'étaient pas toujours ceux que l'on aurait pu et dû désirer. « L'intendant, disait la cour des aides, dans ses remontrances du 6 mai 1775, évite autant qu'il peut de prononcer en son nom. Dans toutes les affaires qui pourraient le compromettre, il prend le parti de faire ren-

(1) Mémoire de Necker au roi sur l'établissement des administrations provinciales, imprimé en 1781.

dre un arrêt du conseil, ou de se faire autoriser par une lettre du ministre; et le particulier de la province qui voudrait se pourvoir contre le jugement de l'intendant et porter ses plaintes au conseil ou au ministre, reste sans réplique, quand il se voit condamné d'avance par une décision du ministre ou un arrêt du conseil. » Necker arrive à des conclusions presque identiques et que nous croyons intéressant de reproduire également. « Il vient au ministre, écrivait-il en 1778 (Mémoire déjà cité), des plaintes d'un particulier ou d'une paroisse entière; que fait-on alors et qu'a-t-on fait de tout temps? On communique à l'intendant la requête; celui-ci, en réponse, ou conteste les faits, ou les explique et toujours d'une manière à prouver que tout ce qui a été fait par ses ordres a été bien fait; alors on écrit au plaignant qu'on a tardé à lui répondre jusqu'à ce qu'on eût pris connaissance exacte de son affaire, et on lui transmet comme un jugement réfléchi du conseil la simple réponse de l'intendant. Quelquefois même, à sa réquisition, on réprimande la paroisse et le contribuable de s'être plaints mal à propos, et qui sait s'ils ne se ressentent pas encore d'une autre manière de leur hardiesse? Ainsi, le ministre ne voit jamais que par les yeux de l'homme qu'il aurait besoin de juger, et cet homme sait qu'il n'en peut être autrement, et qu'à moins de manquer à la subordination ou d'entraver la marche des affaires, sa décision doit être en tout adoptée. »

Aux abus inhérents à la nature même des fonctions des intendants venait s'en ajouter un autre qui résultait de leur mode de recrutement. Choisis parmi les maîtres de requêtes, principalement occupés de recours en cassation, ces fonctionnaires se trouvaient, au

début, à peu près étrangers aux devoirs de leur charge. Pour la bien remplir, il eût fallu l'étude et l'expérience d'une vie entière. Mais la plupart ne considéraient leur nouvelle carrière que comme une voie pour parvenir à de plus hautes distinctions. Une généralité n'était poux eux qu'un lieu de passage, dont ils avaient hâte de sortir, et à chaque mutation ils perdaient le fruit de toutes les connaissances locales qu'ils avaient acquises. Cet état de choses, depuis longtemps consacré, avait pour résultat de détourner ceux mêmes qui l'eussent voulu, de préparer, de tenter des améliorations dont le succès ne leur eût par été attribué, dont l'éclat n'eût point semblé leur appartenir. Sans autre mobile réel que l'avancement, les intendants, on le conçoit aisément, se dispensaient, autant que faire se pouvait, de la résidence, et, abandonnant l'administration à leurs secrétaires et subdélégués, s'empressaient de venir à Paris s'appuyer de l'intrigue ou de puissantes affections. Une décision royale rendue sous le ministère de Necker, dut, tant l'abus s'était invétéré, borner à trois mois par an le temps de leur absence de la généralité.

Cette même décision éleva de 15 à 20,000 liv. le minimum du traitement des intendants. Toutefois l'augmentation ainsi stipulée ne le fut vraisemblablement qu'à titre de supplément et dans tous les cas ne se maintint pas jusqu'en 1789. D'après le Compte général des revenus et dépenses fixes au 1[er] mai, que nous aurons souvent occasion de citer dans le cours du présent chapitre, le traitement des 32 intendants était à cette époque, en effet, uniformément de 15,390 liv., et si la plupart jouissaient, en outre, de suppléments considérables, quelques-uns n'en touchaient aucun. Le

même document nous apprend qu'il y avait alors deux sous-intendants, l'un à Pau, ancien siége de l'intendance de ce nom, l'autre à Châlons, et deux intendants adjoints (Amiens et Soissons); tous les quatre se trouvaient pourvus de charges de maîtres des requêtes; trois d'entre eux étaient fils des titulaires. Chaque intendant recevait pour un secrétaire particulier 1,080 liv.; des fonds lui étaient aussi alloués pour les traitements des subdélégués et commis. On sait qu'il avait le choix exclusif de ces deux classes d'agents.

En résumé, l'ensemble du service est inscrit au budget de 1789 pour 1,413,202 liv., savoir : traitements fixes : 492,480 liv.; suppléments de traitements : 267,742 liv.; secrétaires particuliers : 30,240 liv.; traitements des subdélégués et commis : 622,740 liv. Les pays d'états figurent pour 173,228 liv. dans le total ci-dessus.

— Notre appréciation de l'administration des intendants peut sembler trop rigoureuse, et ce n'est pas sans raison. Elle est empruntée, en effet, à peu près tout entière au Mémoire de Necker et aux remontrances de la cour des aides. Or, tous les deux avaient intérêt à assombrir le tableau ; l'une, pour obtenir réparation d'empiétements nombreux sur sa juridiction ; l'autre, comme il le reconnaît lui-même dans son Traité de l'administration des finances, pour déterminer le roi à la création d'assemblées provinciales. On ne saurait le nier, la réunion de tous les pouvoirs dans les mains de quelques hommes avait, dans les conjonctures d'alors, son utilité, sa raison d'être; elle devait puissamment servir à éteindre les vieux souvenirs de l'origine première, de tant d'éléments dissemblables former un

tout homogène et préparer ainsi le grand œuvre de l'unité administrative et nationale. C'est au zèle et au concours intelligent des intendants qu'est dû en majeure partie le développement que l'industrie, l'agriculture, le commerce et les travaux publics ont reçu en France à la fin du dix-septième et dans le courant du dix-huitième siècle. Cependant, même en tenant compte de ces grands résultats, et sans vouloir rechercher si la constitution de la nationalité française ne comportait pas le maintien, dans certaines limites, des libertés provinciales, on est obligé de reconnaître les inconvénients réels, l'arbitraire fréquent que devaient entraîner l'indépendance et le trop d'étendue d'une autorité qui, par une fâcheuse confusion, réunissait la juridiction contentieuse à un pouvoir exécutif presque saus bornes.

C'était sous le rapport de l'assiette, de la répartition et de la perception des impôts que le vice de cette organisation se faisait sentir. Elle n'était pas la cause première du mal; cette cause était inhérente au système financier lui-même, mais elle l'aggravait. L'omnipotence d'un seul homme dans ces matières ne serait supportable, dit Necker, qu'autant que les impositions seraient soumises à des règles absolument simples; mais lorsqu'une longue suite de fautes et de malheurs ont obligé d'étendre et de diversifier les impôts de toutes les manières, et lorsque l'esprit fiscal, après avoir tout parcouru, a su ménager encore un vague dans l'exécution dont il est facile d'abuser, le dernier des maux alors est une administration arbitraire qui affecte l'imagination des contribuables et leur présente sans cesse de nouvelles craintes.

Les impôts pouvaient se diviser, avant 1789 comme

actuellement, en deux grandes catégories : *Contributions directes; Contributions indirectes.* (1)

III. — Les premières, qui étaient au nombre de trois, taille, capitation et vingtièmes, doivent principalement fixer notre attention. Leur réforme, en effet, a été le motif déterminant de la création des assemblées provinciales. Nous allons tenter d'exposer ici, le plus brièvement et le plus clairement qu'il nous sera possible, les règles auxquelles elles étaient soumises vers 1778.

Taille (2). La taille est le plus ancien des impôts directs. Déjà perçue dans l'âge féodal, mais irrégulièrement et seulement pour des cas exceptionnels, elle

(1) Suivant l'*Adresse aux Français* par l'Assemblée constituante sur les contributions publiques (D. 24 juin 1791), les impôts avant 1789 pouvaient également se diviser en cinq classes : 1° Impositions directes : dîmes, taille réelle, vingtièmes, taille personnelle, capitation; 2° impositions de monopole et de privilége exclusif : gabelle dans les deux tiers du royaume, tabac, vente de l'eau-de-vie et autres boissons dans un petit nombre de provinces, jurandes et maîtrises d'arts et métiers, par lesquelles l'Etat ne faisait pas directement le monopole, mais vendait celui de chaque profession ; 3° impositions à l'exercice sur différentes espèces de consommations et d'industries, telles que droits d'aides, sur les boissons dans un tiers du royaume ; ceux de même nature nommés *équivalent* en Languedoc, *impôts billots* et *devoirs* en Bretagne, et *quatre membres* en Flandre, ceux d'inspecteurs aux boucheries qui embrassaient, en effet ou par abonnement, presque toutes les provinces, ceux de marque des cuirs et à la fabrication des cartes et des amidons, perçus chez tous les fabricants et débitants dans toute l'étendue du royaume, ceux de marque des fers et à la fabrication des huiles dans la moitié du territoire ; 4° impositions sur le transport des marchandises comprenant droits à l'entrée et à la sortie du royaume, droits de traites au passage d'une province à l'autre, droits d'entrée dans les villes, péages ; 5° impositions sur les actes : droits de contrôle, insinuation, centième denier, formule, greffes, consignations, etc.

(2) Moreau de Beaumont, *Impositions de la France*, t. II.

devint ordinaire et annuelle sous le règne de Charles VII (1444); sa destination spéciale était de subvenir à l'entretien des troupes réglées que l'on organisait pour la première fois; son chiffre ne dépassait pas 2 millions. De nouveaux besoins, conséquence nécessaire du développement monarchique et social, vinrent successivement grossir ce montant, qui, à l'époque dont nous nous occupons, s'élevait à plus de 60 millions (1). Le *brevet de la taille* avait été unique jusqu'en 1768; à partir de cette époque il fut divisé pour les vingt généralités d'élections en deux parties :

Le premier brevet, dont le total avait été invariablement fixé pour toujours à 40,107,000 livres, comprenant : le *principal de la taille* et *crues* anciennes y jointes (environ 31 millions), le *taillon*, établi par Henri II, en 1549, pour tenir lieu des vivres exigés par les troupes et ayant pour destination fixe le payement de la gendarmerie et ordinaire des guerres (1,186,000 liv.), le *fonds des maréchaussées*, qui datait de 1720 (1,749,000 liv.), le *fonds des étapes* (2,346,000 liv.), enfin les *deux sous pour livre* de ces diverses impositions, dont l'institution remontait à 1705 (3,646,000 liv.).

Le second brevet, pour les fonds ordinaires et extraordinaires des *ponts et chaussées* et *turcies et levées*, les *impositions accessoires* à la taille, dont nous par-

(1) Voici le tableau du montant successif de la taille depuis Charles VII jusqu'à Louis XV : sous Charles VII, 2 millions; sous Louis XI, 5; sous Louis XII, 4; sous François 1er, 9; sous Henri III et Henri IV, 32; en 1610, Sully fit accorder un dégrèvement de 10 millions; sous Louis XIII (1634), 36 et (1642) 44 millions; sous Louis XIV (ministère Colbert), 53; sous Louis XV (1758), 56, non compris les pays d'états et frais de perception. (Dalloz. Répertoire.)

lerons plus loin, enfin les *crues* ou *impositions particulières*, ordonnées pour un certain nombre d'années, par arrêts du conseil ; le montant de ce brevet était réglé annuellement.

Dans les pays d'imposition la taxe directe qui tenait lieu de taille, et qui était perçue sous les noms de *subvention* (Alsace, Lorraine, Trois-Evêchés), *imposition ordinaire* (Franche-Comté, Roussillon), *aide ordinaire* (Hainaut), se subdivisait également en principal, dont le montant ne changeait pas (3,179,067 livres) et en impositions accessoires.

La distinction établie par l'édit de 1768 entre les fonds fixes et les fonds variables de la taille existait depuis longtemps en fait. Les sommes inscrites au premier brevet, affectées à des dépenses déterminées, subissaient ordinairement peu de modifications dans leur chiffre. Mais il en était différemment des crues et impositions particulières. Le brevet de la taille était le seul de tous les actes royaux portant établissement de contribution publique qui ne fût pas soumis à l'enregistrement (1). La faculté d'y insérer par simples arrêts du conseil (2) les fonds nécessaires aux dépenses

(1) Suivant le continuateur de Moreau de Beaumont, l'origine du brevet était relativement récente, puisque la première mention expresse qui en est faite se trouve dans un règlement du 21 juin 1611. Jusqu'alors l'imposition avait eu pour base unique et certaine la proportion du revenu des biens; cette proportion devait être déterminée par lettres-patentes vérifiées ; et aucune levée, aucune décharge, modération ou surséance ne pouvaient avoir lieu que d'après le même mode, (Ordonnance de 1566. Edit de janvier 1600). Le brevet ne fut d'abord que l'acte énonciatif de la somme imposée ; mais il devint bientôt l'acte créatif et constitutif de l'imposition, et son adresse et son enregistrement aux bureaux des finances furent considérés comme lui donnant la sanction légale.

(2) Les abus résultant de cette faculté sont nettement indiqués dans la déclaration royale du 13 février 1780, qui soumet à l'enre-

générales particulières des provinces avait trop d'importance et de prix pour qu'elle ne fût pas souvent employée. De là, indépendamment de l'accroissement perpétuel des charges, des changements presque annuels dans la répartition, source permanente d'arbitraire, surtout pour les pays de taille personnelle.

La taille était, en effet, de deux espèces :

Réelle dans certaines provinces où elle s'imposait sur les biens-fonds dont la roture ou la nobilité décidait de l'assujettissement ou de l'exemption, sans distinction de la qualité du possesseur ;

Personnelle dans d'autres, c'est-à-dire portant sur le contribuable lui-même, d'après sa condition, et sur le pied et à proportion de ses biens, facultés, commerce et industrie, ce qui lui donnait un caractère *mixte*. Pour les détenteurs de biens fonds, la taille personnelle se divisait en taille de propriété et taille d'exploitation. La contribution des commerçants et artisans devait être réglée sur les bénéfices qu'ils reti-

gistrement le brevet de la taille et capitation taillable : « Nous n'avons pu voir sans peine, dit le préambule, que ce tribut de la partie la moins fortunée de nos sujets s'était accru néanmoins dans une proportion supérieure à celle de tous les autres impôts ; occupé d'en connaître la cause, nous n'avons pu nous dissimuler que les formes usitées jusqu'à présent pour l'augmentation de la taille et de ses accessoires ayant fait de cette imposition la ressource la plus prompte et la plus facile, l'administration des finances y avait eu recours par préférence, quoique plusieurs autres eussent été moins onéreuses à nos peuples et moins contraires à la prospérité de notre royaume. Souvent même de cette facilité sont nés des projets de dépenses dans les provinces dont l'utilité n'était pas assez démontrée, et le second brevet de la taille s'est accru successivement et presque obscurément, sans que les peuples, en sentant l'augmentation de leur fardeau, en eussent été consolés, ou par ces grandes améliorations qui préparent de nouveaux moyens de richesse, ou par ces nobles entreprises qui étendent la gloire de leur souverain et l'éclat de la patrie. »

raient, ou étaient estimés retirer de leur commerce ou de leur métier. Les journaliers étaient cotisés d'après la valeur de la journée de travail. La taille personnelle était, en principe, supportée exclusivement par les roturiers. Les nobles, les ecclésiastiques et les membres des cours souveraines, exempts pour leurs personnes et biens mobiliers, ne payaient pas la taille de propriété, et n'étaient soumis à celle d'exploitation, quand ils faisaient valoir eux-mêmes, qu'au delà d'une certaine limite (labour en franchise généralement de quatre charrues). Un grand nombre d'officiers des juridictions inférieures, les bourgeois des villes franches, telles que Paris et Lyon, jouissaient également d'exemptions considérables ou même totales. Toutefois, à raison de son caractère personnel, la taille devait être acquittée par les fermiers des ecclésiastiques gentilshommes et privilégiés, d'où résultait, suivant la juste observation de la cour des aides, que l'impôt se trouvait en réalité supporté par presque tous les propriétaires des terres. Il n'en était pas de même pour les revenus mobiliers, et la taxe, dont s'affranchissaient ainsi non-seulement les deux premiers ordres, mais encore la partie la plus riche du tiers-état, retombait de tout son poids sur les classes agricoles.

On voit, par la définition qui précède, quelle différence existait entre les deux espèces de taille, et tout à l'avantage de la première. La taille réelle se réglait, en effet, uniquement sur la juste estimation du bien de chaque redevable, toujours connue à l'aide du cadastre. Il n'y avait lieu ni à injustice, ni à faveur dans la répartition; le seul vice sérieux de cet impôt, dont se rapproche beaucoup notre contribution foncière, était la

franchise attribuée aux terres féodales (1). La taille personnelle, au contraire, à des inégalités de même nature ajoutait des frais très-coûteux pour l'assiette annuelle, et, nonobstant, des irrégularités et des surcharges inévitables ; nous en indiquerons plus loin les causes.

Des vingt généralités d'élections, dix-sept étaient de taille personnelle ; les trois autres, Grenoble, Montauban et Auch, ainsi que deux élections de la généralité de Bordeaux (Agen et Condom) de taille réelle. Dans les provinces d'imposition, l'Alsace était pays de taille réelle pour les deux tiers, industrielle pour l'autre tiers ; les Trois Évêchés pays de taille personnelle. Le Roussillon n'avait pas de taille proprement dite ; la taxe directe, qui en tenait lieu, frappait les roturiers principalement dans leurs biens-fonds L'imposition ordinaire de Franche-Comté portait à la fois sur les immeubles, les rentes, le commerce et l'industrie, avec exemptions considérables pour les amodiateurs des fiefs anciens et biens d'église. Les deux premiers ordres jouissaient, en Lorraine et en Barrois, d'une situation plus favorable encore eu égard à la subvention, dont le caractère était exclusivement personnel et roturier. Quant au

(1) Le système de la taille réelle présentait cependant encore d'autres défectuosités, qui doivent être signalées : Les facultés mobilières et industrielles n'étaient pas généralement taxées ou l'étaient d'une manière presque illusoire, ce qui faisait retomber sur les biens-fonds tout le poids de l'impôt. Dans quelques provinces cette inégalité était en partie réparée à l'aide de la capitation. — De plus les cadastres n'avaient pas pour la plupart été renouvelés depuis un siècle, et, les bases de la répartition première s'étant nécessairement modifiées avec le temps, il en résultait que dans bien des circonstances, malgré les palliatifs auxquels on avait recours, la proportionnalité des cotes était loin d'exister. — Enfin, dans quelques pays, il n'y avait même pas de cadastre.

Hainaut, l'aide et les vingtièmes paraissent avoir été surtout des taxes réelles.

L'imposition annuelle de la taille donnait lieu à quatre répartitions successives : 1° entre les généralités ; 2° entre les élections ; 3° entre les paroisses ; 4° entre les contribuables.

1° et 2° Les deux premières opérations s'arrêtaient en conseil des finances. Tous les ans, vers le mois de février, un état ou *brevet* déterminait les sommes qui devaient être imposées pour l'année suivante. Ce brevet, signé par le roi, était transmis, à la fin de juin, pour chaque généralité en deux expéditions, l'une à l'intendant, l'autre au bureau des finances, afin de prendre leur avis pour la division de l'imposition totale de la province entre les élections dont elle était composée. Sur cet avis, le conseil arrêtait et faisait expédier les *commissions* fixant la part contributive de chaque élection. En même temps et au vu des procès-verbaux dressés par les intendants et trésoriers de France, d'après le résultat de leurs chevauchées dans les paroisses, il réglait le *moins imposé* ou remise sur la taille qui devait être accordée à chaque généralité pour pertes et sinistres. Une ordonnance de l'intendant répartissait ensuite ce moins imposé entre les élections, suivant leur situation annuelle.

Les commissions étaient adressées aux intendants, trésoriers de France et élus. Aussitôt leur réception, le bureau des finances y mettait son attache (1), puis envoyait à chacune des élections celle qui la concernait, pour être procédé *au département*.

(1) L'attache était le mandement que les officiers du bureau adressaient à ceux de l'élection de travailler en toute diligence à l'assiette et à la répartition de l'impôt ; en d'autres termes, c'était l'exécutoire.

3° On appelait département l'acte par lequel on imposait chaque paroisse. A cette opération, qui devait avoir lieu au chef-lieu de l'élection (1), assistaient l'intendant, le trésorier de France, visiteur de l'année, député par le bureau et les élus. Ceux-ci, par une tournée préalable, s'étaient aussi de leur côté enquis de la situation des paroisses. Dans l'origine, tous les membres de l'assemblée avaient eu voix délibérative; mais depuis longtemps déjà l'intendant jouissait du droit de décider seul (2), se bornant à prendre l'avis de ses collègues, ainsi que des subdélégués et du receveur des tailles.

Au département se rattachaient deux opérations accessoires :

Les *impositions* ou *rejets*. Lorsqu'une cote avait été rayée ou modérée, le contribuable devait néanmoins en acquitter provisoirement le montant; mais il était remboursé l'année suivante par voie de réimposition sur la paroisse. Il n'y avait jamais, en effet, de non-valeurs pour le Trésor. Les réimpositions étaient faites par l'intendant; elles ne pouvaient, chaque année, excéder le cinquième du principal de la taille.

Les *taxes d'offices*. Elles étaient de cinq sortes et atteignaient : 1° ceux auxquels ce privilége avait été

(1) C'était l'ancienne règle, et la cour des aides, en enregistrant la déclaration de 1768, en avait exigé formellement le maintien. Mais nonobstant l'usage faisait préférer le domicile de l'intendant, et l'on voyait, dans plusieurs occasions, tous les officiers d'une élection aller joindre l'intendant pour ce département dans les lieux éloignés de leur résidence, même hors de l'enceinte de leur ressort.

(2) Une ordonnance de 1663 avait décidé que la voix de l'intendant prévaudrait au département.

accordé par des créations d'offices n'exemptant point de la taille, ainsi que les employés à la perception des droits du roi, qui eussent risqué d'être surchargés par les collecteurs ; 2° ceux qui par fraude ou menaces s'étaient fait exempter ou diminuer indûment ; 3° ceux qui faisaient valoir dans une paroisse autre que celle de leur domicile ; 4° les taillables retirés dans les villes franches et qui, par droit de suite, devaient être imposés pendant dix ans encore ; 5° enfin, les contribuables incendiés ou victimes d'événements malheureux auxquels l'intendant pouvait accorder réduction de leur cote. Les taxes d'offices, prononcées par l'intendant, étaient insérées dans le mandement et devaient être maintenues par les collecteurs. Le recouvrement et la responsabilité en incombaient au receveur des tailles.

Tel était jusqu'en 1768 l'ordre de procéder pour la totalité de la taille. A cette époque, une modification intervint. La répartition du premier brevet continua seule d'être réglée en département. Celle du second fut arrêtée par l'intendant seul, sans l'assistance de ses collègues. Elle devait être faite au marc la livre du brevet de la taille proprement dite, en tenant compte toutefois des inégalités et surcharges des paroisses. C'était ce qui avait été pratiqué de tout temps pour le brevet militaire, l'une des impositions accessoires (1).

L'intendant réglait de la même manière la répartition du moins imposé ou remise, soit entre les paroisses, soit entre les contribuables, selon que les pertes et accidents avaient porté sur tous les habitants,

(1) Ce mode de procéder avait été vivement attaqué par la cour des aides dans ses remontrances du 9 juillet 1768. Voir page 242 et la réponse du roi aux remontrances, page 256.

ou seulement sur quelques-uns d'entre eux. Avant 1768, la remise ne s'accordait qu'à la paroisse, et était sous-répartie par les collecteurs.

Dans les pays d'élection à taille réelle, grâce au *peréquaire* ou *tarif* donnant la consistance de chaque élection, et aux cadastres des communautés, il n'y avait lieu pour les commissions et le département, sauf en ce qui concernait le moins imposé, qu'à une simple opération arithmétique.

Le département était signé par l'intendant, les trésoriers de France et les officiers de l'élection. L'extrait relatif à chaque paroisse ou *mandement* était intitulé des noms des mêmes fonctionnaires, et adressé aux maire, échevins et habitants. Après la clôture des opérations, le receveur des tailles transmettait le mandement aux collecteurs nommés pour l'année, qui lui en donnaient reçu.

Dans les pays d'imposition, ainsi que nous l'avons déjà dit du reste, la répartition entre les communautés était faite par l'intendant soit seul (Hainaut, Roussillon, Trois-Evêchés), soit avec le concours des officiers de certaines juridictions (Alsace : baillis, — Franche-Comté : délégués de la chambre des comptes de Dole). Cette règle subissait toutefois une exception pour la Lorraine et le Barrois, où le droit de statuer appartenait aux seules chambres des comptes.

Les trois premiers degrés de répartition, dont nous venons de retracer les principales règles, pourraient donner matière à de nombreuses et justes critiques ; et d'abord, non-intervention des contribuables ou de leurs représentants dans des opérations qui cependant, suivant la cour des aides, eussent le plus exigé le concours et l'avis de tous les ordres de l'Etat ; puis,

indépendamment de ce vice organique du système, pour le brevet manque de données certaines sur la force contributive des généralités. En effet, dans le conseil des finances, où s'arrêtait le brevet, nul, à l'exception du contrôleur général et d'un intendant, n'était instruit de la situation des différentes provinces du royaume et de la proportion dans laquelle chacune pouvait contribuer aux charges de l'Etat (1).

Si on ajoute qu'il n'y avait nulle publicité ni du brevet ni des commissions; que l'intendant jouissait d'une autorité arbitraire, dans le département, notamment pour la répartition du second brevet, le seul variable depuis 1768 et le seul par suite qui eut besoin d'être entouré de plus de garanties, on s'expliquera les protestations que soulevait ce régime non-seulement de la part des corps judiciaires lésés dans leurs anciens droits de contrôle, mais encore parmi tous les publicistes, et cependant il y avait peut-être à certains égards amélioration sur l'état de choses antérieur.

En effet, avant l'institution des intendants, tout ce qui concernait les tailles, administration et contentieux,

(1) Il n'en avait pas toujours été de même. L'avis de l'administration provinciale était autrefois demandé pour le brevet comme pour les commissions. Toutefois, au commencement du règne de Louis XIV, cet usage commençait déjà à être abandonné. Voici ce qu'on lit à ce sujet dans les mémoires de Choisy : « Mazarin disposait des finances d'une manière absolue... Un jour, Marin, intendant des finances, envoya signer au vieux Brienne (secrétaire d'Etat) l'état général pour chaque généralite. Brienne ne voulut point le signer et dit que l'ordre était d'envoyer l'état général aux intendants des provinces pour avoir leur avis sur ce que leur généralité pouvait payer pour sa part, et que six mois après on faisait l'état particulier de distribution. Marin lui manda que c'était la volonté de Son Eminence; Brienne signa en disant : Voilà de quoi me faire un procès. » (Collection Petitot, t. XLIII, p. 224.)

appartenait aux élus et aux trésoriers de France. Or, cette confusion des deux pouvoirs avait amené les plus tristes résultats. Il suffit pour s'en convaincre d'ouvrir le recueil des anciennes ordonnances ainsi que des remontrances des états généraux et des cours souveraines.

4° La dernière répartition était celle du mandement faite entre les contribuables de la paroisse par les *asséeurs* ou *collecteurs*. Tous les habitants, sauf les exempts, devaient, aux termes des déclarations de 1716, 1717 et 1723, remplir ces fonctions chacun à leur tour d'année en année, suivant l'ordre dans lequel ils figuraient sur un tableau à ce dressé. Désignés dans le mandement au nombre de six au plus, les asséeurs de l'année, huit jours après la réception de leur acte, s'assemblaient pour la confection des rôles. Mais autant l'opération était facile dans les pays de taille réelle, c'est-à-dire où il existait un cadastre qui donnait l'*allivrement* de chaque fonds, et constatait les mutations, autant elle engendrait d'abus quand la taille était personnelle. « Lorsque les collecteurs des tailles ont reçu leur mandement, disait le rapporteur du bureau des impositions à l'assemblée provinciale du Berry, ils doivent en faire la répartition sur chaque contribuable, sans autre règle que l'opinion qu'ils ont de la richesse proportionnelle des individus. Renouvelés tous les ans, et opérant sur une base aussi variable qu'il y a d'individus dans la paroisse, à combien d'erreur ne sont-ils pas exposés ! Combien de piéges ne sont pas tendus à leur bonne foi et à leur conscience ! Leurs intérêts, leurs affections, leurs vengeances, les ménagements à conserver envers son successeur probable, envers un propriétaire riche ; tout tend à faire

pencher la balance de la justice qui marche dans les ténèbres, dont rien ne motive les décisions qu'une appréciation hasardée, et le rapporteur ne craint pas de dire qu'au milieu de ce choc de toutes les passions humaines, la partie la plus indigente du peuple est toujours la victime. »

L'absence de base certaine d'évaluation n'était pas la seule difficulté dans la formation des rôles : la plupart du temps illettré et sans conseil, l'asséeur se voyait assailli des réclamations de tous ceux qui prétendaient avoir droit à l'exemption de la taille, soit comme appartenant à la noblesse ou au clergé, soit comme possesseurs de charges ; et le nombre de celles qui conféraient des exemptions était très-considérable (1). Il fallait prendre une décision : craignant et à juste titre de répondre de ses erreurs, il se rejetait, dans sa perplexité, sur les taillables avérés. En cet état de choses, l'exactitude du payement était pour le contribuable la note la plus fatale. Responsable de la collecte, l'asséeur s'empressait de grossir le montant de sa cote ; aussi la cour des aides observait-elle avec raison que la taille personnelle éteignait toute émulation et toute industrie, parce que l'industrie était tantôt un motif, tantôt un prétexte d'augmentation de taxe.

Le gouvernement avait souvent tenté d'améliorer cet état de choses. L'institution de la taille proportionnelle et des commissaires aux rôles avait été un moyen, nous en parlerons plus loin. Les édits de 1600 et de 1634,

(1) L'exemption des tailles était un moyen de battre monnaie, dont le pouvoir négligeait rarement d'user dans les circonstances critiques. — Voyez les ordonnances de 1517, 1600 et 1643 sur les gens riches et puissants qui cherchent à s'exempter à la *foule du pauvre peuple* ; celles de 1640, 1715, etc., sur la révocation des exemptions.

ainsi que la déclaration d'avril 1761, enjoignaient au collecteur d'insérer dans les rôles, à chaque cote, la condition du cotisé, ses biens et exploitations, et autres facultés par article séparé, afin qu'on pût reconnaître par la lecture du rôle si la cote avait été bien assise, et si les cotes de chaque rôle étaient en proportion les unes avec les autres. L'intendant taxait d'office ceux qui s'étaient attribué des exemptions à faux titre; mais les taxes d'office n'atteignaient pas tous les coupables et engendraient peut-être d'autres inconvénients; et, quant aux indications à insérer par le collecteur, le rôle qu'il présentait à la vérification de l'élu ne contenait presque jamais aucuns motifs ni détails de l'opération.

Quand le rôle était arrêté, il devait, en effet, pour devenir exécutoire, être soumis en minute et expédition à la vérification et à la signature d'un des officiers de l'élection à ce désigné dans le mandement. Celui-ci, son travail terminé, gardait la minute pour la déposer au greffe du tribunal, et remettait l'expédition au collecteur, lequel la faisait sceller, et se trouvait alors en état d'opérer son recouvrement.

— La taille perçue par le collecteur se versait entre les mains du receveur particulier établi dans chaque élection, et de là entre celles du receveur général en exercice.

De ces trois recouvrements, le premier est le seul dont nous ayons lieu de nous occuper. Les asséeurs de l'année étaient en même temps collecteurs (1). Ils touchaient 6 deniers par livre, imposés en sus de la taille;

(1) Depuis l'édit de mai 1600 (art. 11) qui avait réuni les fonctions de l'assiette et celles de la collecte, précédemment distinctes et séparées.

moyennant ce droit, ils répondaient en leur propre et privé nom envers les receveurs du montant de leur collecte.

L'année de la taille courait d'octobre en octobre, à cause des récoltes. L'imposition devait s'acquitter en quatre termes égaux. En cas de non-payement de chaque quartier après l'échéance, le receveur avait le droit de décerner la contrainte contre les collecteurs. Cette contrainte, rendue exécutoire à l'élection, était remise entre les mains d'un huissier qui poursuivait les collecteurs, sauf à ces derniers à agir contre les redevables.

Les abus que nous avons signalés dans la confection des rôles, en rendant le recouvrement plus difficile, entraînaient souvent malheureusement l'emploi de la contrainte. « Le collecteur aussitôt nommé devient, dit le marquis de Mirabeau, le tyran de tous ses voisins, et se voit arraché aux soins de ses affaires pour passer son année à conduire des porteurs de contraintes ou des soldats chez les retardataires ; menacé sans cesse de la prison par le receveur, il finit presque toujours par remplir de ses propres deniers le vide que font les insolvables. »

Les contraintes judiciaires, par les frais nombreux qu'elles occasionnaient, ruinaient les paroisses, sans avancer beaucoup le recouvrement. Une déclaration du 13 avril 1761 permit aux receveurs de substituer à cette forme, quand ils le jugeraient à propos, celle de la contrainte par voie de garnison, employée jusqu'alors seulement pour la capitation ; souvent aussi, pour éviter les frais, en donnant plus de facilités aux redevables, le receveur abonnait les collecteurs, c'est-à-dire fixait de concert avec eux l'acquittement de

l'imposition de la paroisse à un certain nombre de payements égaux dans les délais fixés (1).

Les inconvénients nombreux attachés aux fonctions des collecteurs les avaient fait tomber dans un tel discrédit qu'on avait dû les rendre obligatoires pour tous les contribuables, quelles que fussent leurs connaissances et leur probité; il n'y avait nul moyen de s'y soustraire. Afin de prévenir une fraude souvent employée, la déclaration de 1723 avait décidé que le taillable qui changerait de demeure serait ajouté au tableau de son nouveau domicile, pour être collecteur la même année qu'il aurait été chargé de la collecte dans la paroisse qu'il avait quittée.

Si un collecteur faisait banqueroute ou divertissait les deniers de sa recette, le receveur était en droit de faire assigner la paroisse tout entière, et, quand elle avait été jugée, de prendre dans le nombre des taillables cinq à six, à son choix, et de les contraindre au payement de ce qui avait été diverti, sauf remboursement à leur profit par la voie de la réimposition générale l'année suivante. Ce droit de *solidité* se maintint jusqu'en 1775. (Déclaration du 3 janvier.)

Les réclamations, en matière de tailles, se portaient devant l'élection, puis devant la cour des aides. Pour

(1) Le système de l'abonnement était également suivi par le Trésor vis-à-vis du receveur général, et par celui-ci à l'égard des receveurs des tailles. Un traité réglait annuellement la somme qui devait être versée par chaque mois de l'exercice. Le montant de cette somme n'égalait pas le produit intégral de l'impôt. Indépendamment de ses taxations (5 deniers pour livre), le receveur des tailles retenait, en effet, les fonds nécessaires pour l'acquittement de certaines charges locales portées en l'*état du roi*. De même pour le receveur général.

les taxes d'office, l'intendant était juge en premier ressort, sauf appel à la même cour (1).

L'organisation vicieuse de la taille personnelle et les abus qui en résultaient avaient sérieusement fixé l'attention du pouvoir, et plusieurs tentatives furent faites pour y porter remède. On connaît le projet de Colbert d'établir la taille réelle dans tout le royaume, projet qui fut repris sous Chamillart, mais que les malheurs de la guerre de la succession d'Espagne obligèrent bientôt d'abandonner complétement (2). En 1738, on inaugura dans les généralités de Limoges et de Châlons le système de la taille *tarifée*. La valeur de tous les biens-fonds était authentiquement constatée soit par un arpentement et des estimations effectives, soit par les déclarations des propriétaires, débattues par les autres contribuables, et vérifiées contradictoirement; l'industrie était imposée à un taux modéré et proportionel. Ce système produisit de bons effets; un de ses éléments de succès avait été le remplacement des asséeurs par des commissaires aux rôles. L'emploi de ces commissaires ne se bornait pas aux deux provinces de taille tarifée. La faculté attribuée à l'intendant, dans des cas particuliers, par l'édit de 1715, de faire procéder soit en sa présence, soit devant des commissaires par lui nommés, à la confection des rôles des paroisses,

(1) En Franche-Comté toutes les contestations concernant l'imposition ordinaire étaient jugées en première instance par les présidiaux et en cas d'appel par la cour des comptes, aides et finances de Dole. Nous avons déjà dit que les chambres des comptes de Nancy et de Bar réunissaient la juridiction à l'administration. Dans les autres pays d'imposition le contentieux appartenait à l'intendant.

(2) Moreau de Beaumont. t. II, p. 169.

dans lesquelles il le jugerait nécessaire, s'était successivement étendue. Le commissaire agissait ordinairement avec le concours des collecteurs et des principaux habitants. Une instruction de l'intendant réglait ses opérations, dont un procès-verbal permettait de contrôler en tout temps la justesse.

C'était une amélioration, mais source parfois d'arbitraire (1), et qu'entravait presque toujours le manque de bases certaines d'évaluation. La déclaration du 21 novembre 1763 tenta d'établir ces bases, en ordonnant la confection d'un cadastre général du royaume. Quelques années plus tard (1768), une déclaration royale étendit formellement à toutes les généralités d'élections le plan d'opération, déjà suivi dans celles de Limoges et de Châlons. L'intendant, par lui-même ou par des commissaires, devait recevoir les déclarations de chaque habitant sur ses biens, tenures, facultés et industrie, déclarations contrôlées en assemblées générales par les autres taillables. Les rôles de toutes les paroisses des élections ainsi dressés et mis les uns à l'égard des autres dans une juste proportion, le même rapport devait être établi entre les élections, puis entre les généralités. Par ce moyen, on serait arrivé à une fixation définitive du premier

(1) La cour des aides dans ses remontrances de 1768, attaque très vivement l'extension à toutes les paroisses du royaume de l'usage de faire faire les roles par des commissaires. Suivant elle, ces commissaires inspiraient une si grande terreur que personne n'osait résister et se pourvoir contre eux, et qu'il n'y avait aucune différence réelle entre faire faire la répartition par eux ou par des soldats. On ne doit pas toutefois perdre de vue que les agents, dont s'agit, ressortissant à l'intendant, échappaient à toute action de la cour, qui forçait volontiers la note, lorsqu'il y avait atteinte portée à sa juridiction.

brevet pour chaque degré de répartition, ainsi qu'à une base certaine pour la répartition du second (1).

L'imposition et le recouvrement de la taille entraînaient dans les cités des inconvénients encore plus considérables que dans les campagnes. Pour les éviter, plusieurs villes, notamment en Poitou, avaient obtenu la commutation de leur quote-part d'impôt en des droits sur les denrées et marchandises, qui s'y consommaient. Elles en avaient reçu le nom de villes *tariffées, fixées* au *abonnées*. Ce dernier nom indiquait en outre que, moyennant un arrangement conclu avec le Trésor, elles acquittaient toujours, ou du moins pendant une certaine période, les mêmes sommes sans qu'il fut tenu compte des variations de la matière imposable. Quelques pays étaient également abonnés.

La plupart des projets de réforme de la taille renfermaient de saines vues, les éléments de bons résultats; mais il manquait, suivant l'auteur du Mémoire sur les états provinciaux, deux points essentiels et indispensables pour leur réussite : le consentement, la confiance des populations, et l'autorité des experts et répartiteurs. Ajoutons que le mauvais état des finances permettait rarement de les poursuivre jusqu'au bout.

(1) Le système de la déclaration de 1768, dont les événements empêchèrent l'entier développement, fut surtout appliqué dans la généralité de Paris. Voyez *Recueil des anciennes lois françaises;* notamment déclaration du 11 août 1776, qui établit la division de chaque cote en deux parties, celle de la taille réelle composée : 1° des terres, bois, prés, vignes et autres biens exploités par les taillables; 2° des moulins ou usines qu'ils font valoir; 3° des maisons qu'ils occupent; 4° des dîmes, rentes et droits seigneuriaux; et celle de la taille personnelle portant sur les revenus et facultés industrielles. Voyez aussi tome v de Moreau de Beaumont, p. 73 -- 99, les détails donnés à cet égard tant sur la généralité de Paris que sur celles de Châlons et de Limoges.

Impositions accessoires à la taille. Certaines contributions s'imposaient au marc la livre de la taille et sur les mêmes rôles ; c'étaient :

1° La *capitation taillable;* nous en parlerons plus loin.

2° L'*imposition militaire,* qui donnait quelquefois son nom au second brevet. Elle était affectée à l'acquittement de certaines dépenses des troupes, savoir : l'excédant ou supplément de prix des fourrages de la gendarmerie, cavalerie et dragons, au delà des cinq sous payés sur les fonds de l'extraordinaire des guerres, le petit ustensile des officiers et soldats, le logement des troupes, et la solde et l'habillement des milices. Cette imposition était supportée par toutes les parties du royaume, et perçue en temps de paix comme en temps de guerre.

Dans ce dernier temps, elle s'accroissait, pour les généralités d'élections et quelques autres provinces, de deux impositions particulières : l'*ustensile* (1), destiné à tenir lieu du quartier d'hiver aux troupes servant hors du royaume et sur les frontières ; l'*imposition des milices gardes-côtes,* qui avait pour objet la solde, l'armement et l'ustensile de ces troupes (2). Tous les sujets du roi, nobles, privilégiés et taillables, étant également intéressés à la défense et à la sûreté des côtes, devaient contribuer à cette dernière imposition, dont l'assiette dans cette vue se faisait au marc la livre de la capitation.

(1) L'ustensile était acquitté par les vingt généralités d'élections et les province de Metz, comté de Bourgogne, comtés de Foix et de Provence.

(2) Les pays d'élection et les pays conquis payaient seuls l'imposition des milices gardes-côtes.

L'imposition militaire fut établie au commencement du dix-huitième siècle. Dès l'origine, la répartition tant par élection que par paroisse en fut confiée aux intendants. Nous avons vu qu'en 1768 ce système fut étendu à toutes les impositions faisant partie du second brevet.

Capitation (1). Cet impôt personnel date en France de la guerre que termina le traité de Ryswick (Déclaration du 18 janvier 1695). Saint-Simon (*Mémoires*, t. 1, p. 228) en attribue l'invention à Lamoignon de Basville, intendant du Languedoc, et prétend que le contrôleur général Pontchartrain résista à son établissement. « Il en prévoyait, dit-il, les terribles conséquences, et que cet impôt était de nature à ne jamais cesser. A la fin, à force de cris et de besoins, les brigues lui forcèrent la main. »

Créée pour faire face à des dépenses extraordinaires et sous la condition de cesser d'être perçue trois mois après la publication de la paix, la capitation fut, en effet, supprimée en 1698, puis rétablie quelques années plus tard (1701), toujours avec le même caractère essentiellement temporaire, puis enfin prorogée indéfiniment par la déclaration du 9 juillet 1715. Un arrêt du Conseil de 1705 avait ordonné la perception de deux sous pour livre en sus de la capitation, destinés à acquitter les frais de recouvrement. Deux seconds sous pour livre furent établis en 1747.

Tous les Français, sans distinction de privilégiés et de non privilégiés, devaient contribuer à cet impôt. Il n'y avait d'exception que pour la Lorraine et le Barrois, qui jouissaient d'une franchise absolue fondée sur ce que la province n'appartenait pas à la France ni en

(1) Moreau de Beaumont, *Des impositions de la France*, t. II.

1695 lors de l'établissement de la capitation, ni en 1701, lors de son rétablissement ; mais il convient d'ajouter qu'à d'autres titres et comme compensation elle payait des impositions considérables. La contribution était proportionnelle non aux facultés, mais aux qualités et à l'état des personnes (ce qui donnait souvent une base injuste). Le tarif, arrêté en conseil, comprenait vingt-deux classes. La première, où figurait le dauphin, payait 2,000 livres ; la dernière, 20 sous. Etaient seuls exempts : le clergé, qui s'était racheté d'abord par un abonnement annuel, puis par un don gratuit de 24 millions représentant six fois la valeur de cet abonnement (1) (1710) ; les taillables, dont la cote se trouvait inférieure à 40 sous dans les pays d'élection, à 20 sous dans les généralités de taille réelle ; les femmes mariées communes en biens ; les mineurs habitant avec leurs parents et sans fortune personnelle. Les étrangers, à l'exception des ambassadeurs et des ministres, étaient soumis à la capitation après six mois de résidence.

Tout ce qui concernait la formation et la rectification des rôles rentrait dans les attributions de l'intendant. Des règles particulières avaient été posées pour la capitation des privilégiés ainsi que de certains corps. Voici quels étaient les divers modes de procéder suivis vers 1778.

Capitation des provinces autres que les pays d'états. Un brevet arrêté en conseil réglait tous les

(1) Les évêchés, qui ne faisaient point partie du clergé de France, c'est-à-dire ceux de Metz, Toul et Verdun, ainsi que des provinces d'Alsace, de Franche-Comté, de Lorraine et de Roussillon, continuèrent à payer l'abonnement, qui, suivant le continuateur de Moreau de Beaumont, rapportait au Trésor en 1789, environ 200,000 livres. L'ordre de Malte était de même abonné (39,600 livres).

ans la part contributive de chaque généralité. Il en était donné avis par le contrôleur général à l'intendant. La capitation se divisait en deux : celle de la noblesse et des privilégiés, répartie suivant le tarif par l'intendant, avec la coopération d'un gentilhomme de chaque bailliage à la désignation du roi, — coopération fort peu effective, au dire de la cour des aides, — et perçue par un receveur spécial qui versait entre les mains du receveur général des finances ; celle des taillables, c'était la plus considérable. A l'origine, elle ne formait que le sixième environ du principal de l'impôt ; mais à la fin du XVIIIe siècle elle s'élevait jusqu'aux trois quarts. Avant 1761, la capitation taillable était répartie par un rôle particulier, vérifié et rendu exécutoire par les subdélégués. Une déclaration du 13 avril de cette année décida qu'à l'avenir dans les pays de taille personnelle la répartition aurait lieu au marc la livre de la taille, et sur les mêmes rôles. Le caractère de l'imposition se trouvait ainsi profondément modifié ; elle devenait mixte, c'est-à-dire, imposée à raison des biens, facultés et revenus des taillables. Le recouvrement s'opérait par les soins du receveur des tailles ou de ses commis ; la taxe devait être acquittée en quatre termes.

La capitation étant sujette à différentes diminutions, l'usage s'était établi d'imposer une somme plus forte que celle fixée par le trésor royal. Jusqu'en 1765, les intendants avaient joui d'une entière liberté dans cette évaluation ; depuis cette époque, afin de ne rien laisser à l'arbitraire, l'arrêt du conseil détermina la somme tant pour le contingent du trésor que pour les décharges et non-valeurs.

Le régent avait décidé, en 1722, que la capitation

taillable ne serait à l'avenir que du tiers de la taille; mais des augmentations successives la portèrent à plus de moitié. La déclaration du 13 février 1780, dont nous avons déjà parlé et qui fixa à un chiffre invariable le montant du brevet général, faisait figurer dans ce chiffre la capitation taillable et non taillable des généralités d'élections pour 28,362,194 liv. et celle des pays conquis pour 3,381,800 liv.

Certaines capitations particulières, celles des cours souveraines, de la ville de Paris, des communautés d'arts et métiers, de la cour, des troupes, des financiers, n'étaient pas comprises au brevet général; voici très brièvement les règles qui présidaient à leur répartition.

Capitation des cours souveraines et autres. Les parlements et cours supérieures avaient le droit exclusif de répartir la capitation entre leurs membres. Les rôles des juridictions subalternes étaient arrêtés par les intendants, de concert avec les officiers de ces juridictions. Le taux de la taxe ne variait point. C'était celle de 1701, augmentée d'un tiers en sus. Les trésoriers et payeurs des gages effectuaient le recouvrement.

Capitation de la ville de Paris. L'imposition à Paris était faite par le prévôt des marchands et les échevins, qui dressaient les rôles sur notes fournies par des receveurs établis dans les divers quartiers, et chargés de constater, au moyen de visites annuelles, le nombre et la qualité des redevables. Les propriétaires et principaux locataires étaient tenus, lors de ces visites, de déclarer exactement toutes les personnes qui habitaient leurs maisons; ils devenaient responsables de la capitation non acquittée par les sous-locataires

déménagés, lorsqu'ils n'avaient pas préalablement donné avis des déménagements. Les avertissements étaient distribués par les receveurs qui, moyennant une taxation d'un sou pour livre, s'obligeaient à remettre le montant de la contribution en entier, tant en deniers qu'en décharges valables.

La capitation de la ville de Paris, y compris celle des communautés était évaluée en 1787, d'après les comptes de Calonne, à 2,236,000 livres.

Capitation des communautés d'arts et métiers. Les gardes prévôts et syndics de chaque communauté arrêtaient les rôles; tout contribuable qui se retirait du commerce devait en faire sa déclaration par-devant notaire, et la signifier aux syndics; il continuait encore à être imposé pendant trois ans.

La répartition de la *capitation de la cour*, qui comprenait les princes du sang, grands officiers et officiers de la maison du roi, et de celle *des troupes* n'entraînait aucune difficultés; les rôles restaient toujours les mêmes; il n'y avait qu'à tenir compte des changements survenus dans les personnes. Le recouvrement s'opérait par voie de retenues sur les gages, appointements et pensions. Chaque compagnie de finances était taxée à une somme fixe et égale par chacun de ses membres. Les employés des fermes et régies subissaient des retenues sur leurs appointements. La capitation des financiers se versait aux mains du receveur du département de la cour (1).

La juridiction contentieuse appartenait en premier ressort aux intendants et prévôt des marchands, en appel au conseil.

(1) Les recettes de ce receveur étaient évaluées en 1787 à 659,000 livres.

La capitation devait être acquittée par préférence à toute autre dette, et même à la taille.

Vingtièmes (1). La guerre de la succession d'Espagne, qui avait obligé de rétablir la capitation en 1701, nécessita, quelques années plus tard, la création d'un nouvel impôt, dont l'idée première avait été donnée par Vauban dans sa Dîme Royale. Une déclaration du 14 octobre 1710 assujettit tous les habitants du royaume, nobles privilégiés et non privilégiés, ensemble les villes et communautés, à payer le *dixième* du revenu des terres, maisons, usines, rentes sur l'Etat et les particuliers, cens, octrois, péages, et généralement de tous les biens et droits réels, de quelques nature qu'ils fussent, dont ils étaient propriétaires. Les charges, commissions et emplois étaient soumis à la même redevance. Les commerçants et gens d'affaires contribuaient également sur le pied du dixième des revenus et profits que leur industrie pouvait produire. Afin de parvenir à une répartition équitable et proportionnelle, les contribuables devaient, dans la quinzaine de la publication, fournir des déclarations exactes de la valeur de leurs biens aux agents préposés, à Paris, par le prévôt des marchands, dans les provinces, par les intendants : double taxe en cas de retard ; quadruple pour fausse déclaration. Sur le vu des déclarations, le conseil arrêtait les rôles. Les oppositions étaient portées devant l'intendant de la généralité, qui les transmettait, avec son avis motivé, au conseil appelé à statuer définitivement. Le recouvrement devait s'opérer en quatre termes égaux, et par préférence à celui de tous les deniers même royaux. Nul intérêt ni

(1) Moireu de Beaumont, *des Impositions de la France* t. II.

loyer ne pouvait être acquitté par les débiteurs, locataires, fermiers et autres avant justification par la partie prenante de solde de l'impôt. Les trésoriers, receveurs et payeurs des gages retenaient le dixième sur les gages, appointements et taxations.

Le clergé se racheta du nouvel impôt moyennant un don gratuit de 8 millions, en 1711 ; quelques provinces et villes s'abonnèrent. Le dixième devait cesser trois mois après la paix ; prorogé jusqu'en 1717, supprimé partiellement à cette époque, totalement en 1725, pour faire place à un cinquantième qui ne dura que deux ans, rétabli de 1733 à 1737, puis de 1741 à 1750, il fut remplacé, à partir du 1er janvier de cette année, par un *vingtième* de tous les revenus, perçu sur les mêmes bases. Un second vingtième fut créé par la déclaration du 7 juillet 1756 (1). Ces deux vingtièmes, essentiellement temporaires, furent successivement prorogés, et se percevaient encore lors de l'établissement de l'assemblée provinciale du Berry, mais à des titres différents ; le premier devait durer jusqu'à libération des dettes de l'Etat, le second cessait au 1er janvier 1781. L'édit de novembre 1771, qui avait réglé cette situation, avait en outre ordonné la perception de 4 sous pour livre du principal du premier vingtième (2).

On ne s'était pas longtemps borné aux déclarations des contribuables sur le montant de leur fortune. L'édit de 1749, portant création du vingtième, pres-

(1) Les besoins de la guerre de sept ans nécessitèrent l'imposition d'un troisième vingtième, de 1760 à 1763. Les trois vingtièmes et deux sous pour livre équivalaient alors presque au sixième (16 livres 10 s. p. 0/0).

(2) Les quatre sous remplacèrent les deux sous pour livre du dixième, qui s'étaient perçus jusqu'à cette époque.

crivait des vérifications générales des biens-fonds et droits réels ; ces vérifications s'étaient toujours continuées depuis par les soins de la direction des vingtièmes, administration spéciale de chaque généralité, subordonnée à l'intendant. Mais les inquisitions qu'elles entraînaient, et les modifications perpétuelles dans les cotes, qui en étaient le résultat, soulevaient des plaintes très vives, dont les corps judiciaires s'étaient plusieurs fois rendus les organes. En 1763 le parlement de Paris n'avait enregistré une nouvelle prorogation de l'impôt que sous la condition expresse que « les premier et second vingtièmes, tant qu'ils auraient lieu, seraient perçus sur les rôles actuels, sans augmentation dans les cotes » ; et les autres cours avaient formulé les mêmes réserves. La clause, acceptée par le gouvernement, ne se trouva pas reproduite par l'édit de novembre 1771 rendu après le coup d'état dont fut alors frappée la magistrature, et les vérifications recommencèrent.

Aussi la cour des aides s'empressa-t-elle d'inscrire, en 1775, dans ses célèbres remontrances relatives aux impôts, une énergique protestation à ce sujet. Elle faisait remarquer que dans le système tel qu'il était appliqué, le roi avait en son nom un procès continuel avec chaque particulier, procès qui dépendait de l'évaluation de chaque pièce de terre ; que l'intendant se trouvait dans l'impossibilité de prononcer en connaissance de cause sur autant de procès qu'il y avait de biens-fonds dans une généralité ; qu'il était tenu de s'en rapporter au préposé ; et que ce préposé, vrai juge des peuples, recevait du gouvernement une gratification lorsqu'il avait fait augmenter la totalité des cotes du vingtième dans son département. L'arrêt du conseil du 4 novembre 1777 fit droit à ces réclamations.

Il décida qu'à l'avenir les cotes des propriétaires, depuis l'époque du règlement qui en serait fait, ne pourraient plus, sous quelque prétexte que ce fût, être recherchées ni augmentées pendant le cours de vingt ans. C'était peut-être tomber dans un autre excès.

Les rôles étaient arrêtés et rendus exécutoires à Paris par le prévôt des marchands et le lieutenant général de police, pour les communautés d'arts et métiers ; dans les provinces, par les intendants. Ces fonctionnaires jugeaient également les oppositions en première instance et sauf appel au conseil.

Le clergé ne payait pas de vingtième ; cette contribution était comprise dans les dons gratuits qu'il accordait, toutes les fois qu'il s'assemblait (1). L'arrêt du conseil de novembre 1777 supprima les vingtièmes d'industrie dans les campagnes, bourgs et villes où il n'existait pas de corps de métiers pour en diriger la répartition. Cette suppression était fondée sur le motif que la contribution des fruits inconnus et présumés de l'intelligence et du travail ne pouvait jamais être répartie avec équité, si ce n'était à l'aide d'une inquisition tellement illimitée qu'une estimation même arbitraire devenait préférable. Quelques localités et corps privilégiés, ainsi que certains grands seigneurs, étaient abonnés (2).

(1) Le clergé accordait tous les cinq ans un don gratuit d'environ 15 millions, ce qui portait à 3 millions sa contribution annuelle. Le don gratuit était acquitté à l'aide d'une contribution répartie par le clergé sur tous ses membres en proportion de leurs biens. Les formes de cette répartition étaient avantageuses aux curés et ecclésiastiques pauvres. (Instructions adressées aux assemblées provinciales pour l'augmentation des vingtièmes.)

(2) C'étaient notamment : l'ordre de Malte, la principauté d'Orange, les marches communes du Poitou et les princes du sang.

Le recouvrement s'opérait par les mains et à la diligence des receveurs des tailles.

Le produit d'un vingtième pour tout le royaume était évalué par Silhouette en 1759 à 21,340,000 liv. non compris les 4 sous pour livre. Necker, dans le Compte général des revenus et dépenses fixes au 1er mai 1789, le portait, toujours en principal, et non compris les abonnements, à 25,633,792 liv. dont 21,037,532 liv. acquittées par les généralités d'élections et pays conquis. Suivant Le Trosne (de l'Administration provinciale) la taille et les vingtièmes enlevaient au propriétaire le tiers de son revenu.

Pour avoir terminé ce qui est relatif aux impôts directs dans les généralités d'élections et pays conquis, il ne nous reste plus qu'à indiquer quel était leur produit total.

Turgot, d'après l'état des revenus et dépenses qu'il présenta au roi (1), l'évaluait pour 1775 à 145,719,145 liv., déduction faite de 5,477,900 liv. de non-valeurs, modérations et décharges.

Le Compte général des revenus et dépenses fixes au 1er mai 1789, remis par Necker, en sa qualité de premier ministre des finances, au comité des finances de l'Assemblée nationale, portait à 158,217,300 livres le montant net de la taille, de la capitation et des vingtièmes, pour les généralités d'élections et pays conquis.

Les abonnements étaient fixés à un taux relativement inférieur Necker, dans son Compte géneral des revenus et dépenses au 1er mai 1789 en porte le total à 535,000 liv. non compris la principauté d'Orange, mais en y ajoutant les employés des fermes qui contribuaient pour 200,000 liv.

(1) Voir Collection de compte rendus, pièces authentiques, états concernant les finances de France, depuis 1758 jusqu'en 1788.

Toutefois ce chiffre doit, au point de vue spécial qui nous occupe, être atténué de 5 à 6 millions, somme à laquelle M. Laferrière, dans son Mémoire sur les états provinciaux, arbitre les contributions directes acquittées par la Flandre, l'Artois et le Cambrésis. Ces provinces, malgré les différences de leur constitution administrative, figuraient, sans distinction, au brevet général parmi les pays conquis.

Nous avons pensé qu'il y aurait un certain intérêt à décomposer le total des 158,217,300 livres, d'après les détails que donne le dernier budget officiel de l'ancienne monarchie. Les voici :

1° Impositions comprises dans le brevet général :		
Taille.	44,732,330 l.	71,430,070 l.
Impositions accessoires	26,697,740	
2° Capitation :		
Principal	30,976,225	37,171,470 (1)
Quatre sous pour livre	6,195,245	
3° Impositions locales :		
Imposition territoriale de Caen.	208,330	585,660
Subvention de Lyon	24,000	
Contribution du clergé des généralités de Riom, Limoges, Metz et Alsace.	33,530	
Abonnement de la capitation du clergé de Franche-Comté et d'Alsace.	188,020	
Gages du parlement de Nancy..	131,780	
4° Vingtièmes :		
Premier vingtième et quatre sous pour livre.	25,557,438	46,468,770
Second vingtième	20,910,632	
5° Impositions du Roussillon :		
Don gratuit et impositions ordinaires, capitation, vingtièmes, impositions accessoires..		506,000
A reporter.		156,161,970 l.

(1) Bailly (histoire financière de la France, t. II, p. 814) ajoute à cette somme 512,000 liv. pour la capitation des magistrats dans les provinces. Aux termes d'un arrêt du conseil du 26 août 1776, le recouvrement en était opéré par déduction aux états de payement sur le montant des intérêts de la finance payés à titre de gages, et le produit ne figurait pas dans les revenus de l'État.

Report			156.161,970 l.
6° Impositions abonnées :			
Vingtièmes. (Princes du sang, ordre de Malte, marches communes de Poitou, employés des fermes). Capitation (ordre de Malte).			575,000
7° Dixièmes, capitation et trois deniers pour livre sur les payements faits par le trésor royal (gages et pensions).			6,290,000 (1)
TOTAL.			163,026,970 l.
Il y a lieu de déduire de ce total les remises ou moins imposé qui s'élevaient à			4,808,970 (2)
SAVOIR :			
Remises sur la taille.		1,330,000 l.	
Décharges et modérations. Sur les vingtièmes. . . .	1,187,400		
Sur la capitation et les aides des ordin^res et extraordinaires. . .	2,255,500	3,449,770	
Sur les impositions des communautés échangées avec la Sardaigne. .	6,870		
Remises du Roussillon (capitation).		29,200	
Ce qui réduit la charge effective supportée par les contribuables à.			158,218,000 l. (3)

(1) Plus, d'après Bailly (t. II., p. 317) 1,333,000 liv., dixième d'amortissement sur les gages, établi par les édits de 1758 et 1764, et perçu par déduction sur les états de payement.

(2) Indépendamment des remises ou moins imposé, le gouvernement accordait annuellement des secours considérables dans le cas d'inondations, incendies, mauvaises récoltes, etc. Voir Compte général au 1er mai 1789, p. 199.

(3) En 1867, les contributions directes (impôts foncier, personnel et mobilier des portes et fenêtres, des patentes) afférentes aux 69 départements qui correspondent approximativement aux pays d'élection et pays conquis, se sont élevées, pour les fonds généraux du trésor, à 255 millions environ, ou, en déduisant les cotes des départements du Pas-de-Calais et du Nord (moins l'ancien Hainaut par évaluation) à 211 millions ; c'est dans le premier cas 78 pour 0/0, dans le second 74 p. 0/0 du chiffre total (324,928,867 fr. pour les 89 départements, ou 320 millions en retranchant les Alpes-Maritimes, la Savoie, la Haute-Savoie et Vaucluse). Les fonds de non-valeurs (remises, modérations, secours, etc.) sont l'objet d'impositions spéciales en dehors du principal.

Telle était la somme qui devait entrer dans les caisses du Trésor; mais il y avait, en outre, certaines contributions additionnelles au principal de l'impôt, avec affectation spéciale, qui ne figuraient ni en recette ni en dépense au budget de l'Etat, et que l'on ne saurait cependant passer sous silence.

Il faut placer en première ligne les six deniers pour livre alloués aux collecteurs sur la taille, à titre de taxations, ainsi que les indemnités qu'ils touchaient pour frais de déplacement, confection des rôles et quittances (1); Bailly, dans son histoire financière de la France (t. II, p. 310), évalue le premier de ces articles à 1,118,000 liv. et le second à 1,410,000 liv. Puis venaient les impositions locales des pays d'élection; suivant Necker, elles s'élevaient annuellement à 2 millions (2); Bailly y ajoute 5 millions sous le nom de bon ou fonds libres de la capitation et porte en sus au compte des pays conquis des sommes considérables, mais indéterminées, pour l'entretien des milices et de la maréchaussée, le payement des gages et suppléments d'appointements, la fourniture de fourrages à la cavalerie. Ces additions nous semblent jusqu'à un certain point contestables; d'une part il est difficile d'admettre qu'occupé à tracer le tableau complet des contributions des peuples, Necker ait omis un élé-

(1) Les frais de recouvrement de la taille de la capitation et des vingtièmes ne sont pas indiqués d'une manière complète dans le Compte général de 1789. L'Adresse aux Français du 24 juin 1791 les évaluait pour les pays d'élection et pays conquis à 8,476,380 liv. et pour l'ensemble du royaume à 10,982,347 liv. Le chiffre donné par Necker en 1784 était un peu plus fort; il s'élevait à 12,600,000 liv. soit 6 p. 0/0 du produit d'alors.

(2) Non compris la taxe levée à Paris sur les propriétaires de maisons, sous le nom de taxe des boues et lanternes (600,000 liv.)

ment aussi considérable que le bon de capitation, et nous en concluons qu'il faut tout au moins faire confusion entre les deux chiffres jusqu'à due concurrence; de l'autre, si l'on se reporte à Moreau de Beaumont, on y trouve la preuve que les dépenses que Bailly indique comme à la charge des pays conquis l'étaient bien en effet, mais se trouvaient dans quelques-uns au moins acquittées à l'aide des impositions accessoires du second brevet. « Ce qui frappe le plus dans les pays d'élection, fait observer M. de Tocqueville (*L'Ancien Régime et la Révolution*, p. 342), c'est l'absence presque totale de charges locales; les impôts généraux sont souvent oppressifs; mais la province ne dépense presque rien pour elle-même. »

Quoi qu'il en soit du reste de leur montant, les impositions, dont s'agit, se percevaient par addition à la capitation et aux vingtièmes, et nous les retrouverons à propos des assemblées provinciales sous le nom de *fonds libres* de ces deux contributions. Elles étaient destinées à couvrir des dépenses propres aux circonscriptions, qui les supportaient, telles que celles des chemins et ouvrages publics (1), les indemnités, les réparations d'églises et de presbytères dans les campagnes, le service de l'assistance publique (2), etc.

(1) Compte général au 1er mai 1789 (p. 33) service particulier dont les provinces fournissent les fonds : Ponts-et-chaussées 284,000 liv. Ports maritimes 140,000 liv. Canaux et navigation intérieure 170,000 liv. Les villes d'Abbeville, Antibes, Besançon, le Havre, Strasbourg, Toulon et Valenciennes contribuaient pour 128,000 liv. à leurs fortifications. (Ibid. p. 16 et 31).

(2) Ibid. p. 185. Destruction du vagabondage et de la mendicité : 106,000 liv. fournies par les pays d'élection et pays conquis, p. 42. Part contributive des généralités d'Auch, Montauban et Metz dans les dépenses des haras : 48,000 liv.

IV. A côté des contributions directes se plaçaient les impôts indirects. Toute création, modification ou augmentation de taxe de cette nature devait être préalablement enregistrée par les parlements et cours souveraines. La perception était affermée, par adjudication publique, en conseil, à des compagnies qui moyennant une redevance fixe et annuelle, assurée par des cautionnements considérables (1), étaient subrogées à tous les droits, ainsi qu'aux risques et périls du Trésor.

L'assiette des contributions indirectes présentait encore moins d'uniformité peut-être que celle de la taille ; elle variait presque de province à province ; mais ces différences ne se rattachaient nullement à la division des généralités en pays d'états et pays d'élection, et comme elles n'ont du reste qu'accessoirement, et au point de vue tout à fait théorique, fait l'objet des délibérations des assemblées provinciales, nous nous bornerons ici à une nomenclature.

Traites ou douanes qui comprenaient les droits perçus sur les marchandises de toute nature, tant à l'entrée qu'à la sortie du royaume, ainsi que sur celles qui passaient de certaines provinces dans d'autres. Depuis le tarif de 1664, la France se divisait à cet égard en trois zones, séparées entre elles par des lignes de bureaux, savoir : *Les province des cinq grosses fermes*, qui commerçaient librement les unes avec les autres (Normandie, Picardie, Boulonnais, Champagne, Bourgogne, Bresse, Bugey, Dombes, Beaujolais, Bourbonnais, Berry, Poitou, Aunis, Anjou, Touraine, Maine, Perche, Orléanais, et Ile-de-France) ; *les pro-*

(1) Les cautionnements ou fonds d'avance s'élevaient, en 1775, à plus de 140 millons, dont près de 100 pour la seule ferme générale. L'intérêt variait entre 4 et 6 pour 100.

vinces réputées étrangères, qui, n'ayant pas voulu se soumettre au tarif établi par Colbert, avaient conservé leurs douanes intérieures (Lyonnais et Forez, Dauphiné, Provence à l'exception de Marseille, Languedoc, Comté de Foix, Roussillon, Gascogne, Guienne, Auvergne, Limousin, Angoumois, Saintonge, Iles de Rhé et d'Oléron, Bretagne, Artois, Flandre, Hainaut et Cambrésis, Franche-Comté); enfin les provinces traitées comme *pays étranger*, qui, libres dans leurs relations avec l'extérieur, étaient soumises, pour leurs communications avec le reste de la France, aux droits d'importation et d'exportation (Alsace, Lorraine, Trois-Evêchés, pays de Gex, villes ou ports francs de Marseille, Dunkerque, Bayonne et Lorient).

Les productions des iles françaises de l'Amérique acquittaient à l'importation des droits particuliers connus sous le nom de *domaine d'Occident*, qui étaient d'environ 5 1/4 pour cent de leur valeur. Un droit *de frêt* protégeait la marine nationale surtout au point de vue du cabotage (1).

Suivant Turgot le produit des traites devait s'élever pour 1775 à 19,396,294 liv.; le domaine d'Occident figure dans ce chiffre pour un peu plus de 3 millions. Necker, dans son Traité de l'Administration des finances, évalue le même produit à 22 millions brut, en y comprenant tous les droits locaux (2), qui tantôt

(1) Aux traites se rattachaient deux droits : celui sur l'*étain* substitué par l'ordonnance de 1681 à un droit de marque, et perçu uniformément à l'entrée du royaume, — et celui sur les *huiles* et *savons* qui frappait tant la fabrication intérieure que l'importation étrangère. Un grand nombre de provinces étaient abonnées pour l'acquittement de la taxe sur les huiles.

(2) Voici d'après Moreau de Beaumont (tome III) la nomenclature des droits locaux de traites : 1° provinces des cinq grosses

formaient une addition aux droits généraux d'entrée et de sortie, et tantôt en étaient le simple remplacement, mais déduction faite de la taxe du domaine d'occident. De nouveaux sous pour livre établis depuis le budget dressé par Turgot expliquent dans une certaine mesure la différence entre les deux évaluations. L'ouvrage, que nous venons de citer, consacre deux longs chapitres à l'examen des droits de traite ainsi qu'à des recherches sur la balance du commerce de la France. Il donne comme chiffre annuel des importations du royaume celui de 230 millions, et pour les exportations celui de 300 millions. En constatant ce résultat, qu'il considère comme favorable, surtout eu égard aux vices de la législation, Necker ajoute cette remarque importante, d'autant qu'elle trouve son application pour d'autres

fermes : tablier et prévôté de La Rochelle: péage de Péronne; droits de traites sur le vin à l'entrée et à la sortie des villes de Calais, Boulogne et Etaples; droits sur le sel à l'entrée des mêmes ports; droits sur le vin à la sortie des généralités d'Amiens, Soissons et Châlons; droits d'entrée et de sortie de Rouen sur les vins et eaux-de-vie; droits attribués aux officiers des traites d'Anjou; parisis sou et 6 deniers pour livre en Anjou; anciens droits attribués aux courtiers et prix du premier tonneau de frêt à La Rochelle; anciens droits des courtiers-mesureurs-contrôleurs à Marans; subvention par doublement; droits d'abord et de consommation; droits de marque et contrôle sur les toiles, futaines, etc., aux entrées de Paris. — 2° Provinces réputées étrangères : droits de la prévôté de Nantes; droits des ports et havres de Bretagne; traite de Charente; convoi et comptablie de Bordeaux; autres droits de traite dans la Guyenne; branche de cyprès; quillage; premier tonneau de frêt; traite foraine d'Arzac; coutume de Bayonne; douane de Lyon; douane de Valence; péage royal d'Aix; denier Saint-André; deux pour cent d'Arles; liard du Baron; droit de foraine; traite domaniale de Provence; patente du Languedoc. — 3° Provinces réputées comme pays étranger: table de mer; poids et casse; vingt pour cent sur les marchandises du Levant; quatre pour cent sur les drogueries et épiceries venant de l'étranger.

impôts encore que celui dont il est ici question (1), c'est que les droits de traite, à l'époque où il écrit, forment plutôt un embroglie pour l'administration et une gêne pour les négociants qu'un obstacle réel aux échanges internationaux, l'exportation à l'étranger des ouvrages d'industrie et l'importation des matières premières ayant été partout affranchies de droit et différents arrêts particuliers, émanés du conseil, ayant successivement réglé, d'une manière uniforme, les droits d'entrée et de sortie des principaux objets de commerce.

Gabelles ou droits sur le sel. Cet impôt, le plus ancien et le plus attaqué de tous, était celui qui soumettait le territoire au plus grand nombre de divisions. Ainsi il y avait sous ce rapport :

Les provinces de grandes gabelles (Ile de France, Maine, Anjou, Touraine, Orléanais, Berry, Bourgogne, Perche, Champagne, Picardie et Normandie, ces trois dernières provinces, sauf quelques exceptions), où existait pour les particuliers l'obligation d'acheter dans les greniers publics une quantité déterminée de sel, soit sept livres par tête au-dessus de sept ans, pour pot et salière, c'était ce qu'on appelait le *devoir* de gabelle, devoir du reste inférieur à la réalité, puisque la consommation moyenne s'élevait en 1781 à plus de neuf livres par habitant de tout âge et de tout sexe, bien que le prix moyen du quintal ne fut pas moindre de 62 livres. Etaient dispensés du devoir de gabelles, en première ligne et d'une manière absolue la Bourgogne en vertu d'anciens priviléges, puis, dans les

(1) Voyez dans le même sens l'ouvrage de M. de Tocqueville sur l'Ancien Régime, où il établit que la révolution administrative précéda à beaucoup d'égards en France la révolution politique.

autres provinces, les contribuables imposés à 30 sous de taille ou de capitation et au-dessous ; une déclaration du 18 décembre 1780 étendit l'exemption aux cotes inférieures à 3 livres. La population des pays de grandes gabelles formait le tiers de celle de la France (8,300,000 habitants sur 24,800,000).

Les provinces de petites gabelles (Maconnais, Bresse et Bugey, Lyonnais, Forez, Beaujolais et Dombes, Dauphiné, vallée de Barcelonette, Provence, Velay et Vivarais, partie méridionale de l'Auvergne et Rouergue, Gévaudan, Languedoc, Roussillon), dans lesquelles, au contraire, chacun jouissait du droit de s'approvisionner des quantités qu'il croyait nécessaires à son usage, et de les acheter à tel grenier de la ferme de son domicile qu'il jugerait convenable. La consommation moyenne s'y élevait à 11 livres trois quarts par tête, en même temps que le prix moyen du quintal s'abaissait à 33 liv. 10 s. Elles comptaient 4,600,000 âmes.

Les provinces de salines ou de gabelles locales (Lorraine et Clermontois, Alsace, Trois-Evêchés, Franche-Comté). Récemment réunies à la couronne, elles avaient conservé leurs usages antérieurs. La taxe s'y percevait à l'extraction des mines de sel gemme et des puits d'eau salée ; le prix moyen était de 21 liv. 10 s. par quintal ; la consommation moyenne de 14 livres.

Les pays de quart bouillon (partie de la basse Normandie), ainsi nommés de ce qu'ils tiraient leurs approvisionnements de sauneries particulières, où l'on faisait bouillir le sable imprégné d'eau salée, et qui à l'origine étaient tenues de remettre gratuitement dans les greniers du roi le quart de leur fabrication ; cette redevance avait été depuis convertie en un droit équi-

valent. La consommation s'élevait à 19 livres et demie par tête ; le prix moyen du quintal était de 16 liv.

Les provinces rédimées (Poitou, Aunis, Saintonge, Angoumois, Limousin, Auvergne excepté la partie sujette aux petites gabelles, Périgord, Quercy, Guyenne, Sénéchaussée de Bordeaux, Bigorre, Comminges, et pays de Foix). Elles n'acquittaient en vertu d'un rachat fort ancien, qui remontait à Henri II, que des droits de traite (traite de Charente, droit de Brouage, de convoi et de comptablie, etc.) sur les sels extraits des marais salants pour leur approvisionnement, et dont le prix variait depuis six jusqu'à douze livres par quintal. La consommation dans ces provinces pouvait être évaluée à environ 830,000 quintaux ce qui, à raison de 4,625,000 habitants, faisait 18 liv. par tête. A cette catégorie se rattachait le pays de Gex, auquel une déclaration du 22 décembre 1775 avait accordé la suppression de la gabelle, des droits de traite et de la vente exclusive du tabac, moyennant un abonnement annuel de 30,000 liv. fourni par une imposition sur les biens-fonds de la contrée, sans distinction de possesseurs.

Enfin les *provinces franches* (Bretagne, Boulonnais et Calaisis, Artois, Flandre, Hainaut, principautés de Sedan et Raucourt, territoire d'Arles, Nébouzan, Béarn, Pays de Soule, Basse-Navarre et pays de Labour, îles de Rhé et d'Oléron, parties de la Saintonge, de l'Aunis et du Poitou, voisines des marais salants). L'exemption, qui n'excluait pas la perception de certains droits de traite, avait été généralement une des conditions de leur réunion à la couronne. La carte jointe au Compte-rendu donne pour le sel dans cette portion assez importante du territoire, puisqu'elle comptait 4,730,000 âmes de population, des prix différents dont le mini-

mun était de 1 liv. 10 s. le quintal et le maximum de 8 liv.

Il y avait en outre quelques lieux privilégiés dans les pays de grandes et de petites gabelles.

Les variations que subissait le prix du sel, suivant ces divisions, étaient réellement inouïes (1). Le minot, qui valait près de 59 livres dans le Maine, n'en coûtait que 2 ou 3 à quelques lieues de là, en Bretagne. L'habitant du Limousin et de l'Auvergne avait pour 9 livres ce que celui du Berry et du Bourbonnais payait jusqu'à 61. Une telle disproportion dans un si faible rayon avait donné naissance à une contrebande effrénée, que ne pouvaient réprimer les pénalités les plus sévères (2). Le pouvoir avait souvent songé à en éteindre la cause première par l'établissement d'une taxe uniforme et plus équitable, mais toujours il avait dû reculer devant la résistance des provinces mieux partagées.

Du reste, il faut remarquer que par une juste compensation, le taux de la taille ou des impositions, qui en tenaient lieu, était plus fort dans la plupart des pays francs et rédimés. (Necker, *Administration des finances.*) Tel était notamment le cas de l'Auvergne.

N'omettons pas non plus de signaler une obser-

(1) Voir pour plus de détails, dans le Compte-rendu de Necker, la carte des gabelles, en observant que les prix qui y sont indiqués, subirent, en vertu de l'édit d'août 1781, une augmentation de 2 sols pour livre ou d'un quatorzième.

(2) Des milliers d'hommes, sans cesse attirés par l'appât d'un gain facile, se livrent continuellement, dit Necker, à un commerce contraire aux lois. Pour arrêter ces spéculations destructives des revenus publics, il a fallu établir des employés, armer des brigades, et opposer des peines graves à l'exercice de cette profession illicite ; ainsi s'est élevée de toutes parts dans le royaume une guerre intestine et funeste. (Compte-rendu.)

vation faite par le continuateur de Moreau de Beaumont, et qui a son importance pour le sujet que nous traitons. Recherchant les causes de la différence des prix qui existait notamment entre les grandes et les petites gabelles, il constate qu'à l'origine elle fut due à ce que le droit était autrement assis dans les pays approvisionnés de sels de l'Océan, que dans ceux usant des sels de la Méditerranée. Pour les premiers, ce droit se percevait aux greniers, au moment de la vente au consommateur, et, comme il était alors proportionné au prix marchand, il devait être nécessairement plus élevé que pour les seconds, qui acquittaient la taxe dès l'enlèvement des salins. Mais le même auteur ajoute que si la différence s'est maintenue depuis, et jusqu'à la fin, malgré le changement de régime, c'est que la plupart des provinces de petites gabelles ont conservé plus ou moins longtemps des états, qui ont pu repousser ou racheter les augmentations arbitraires, dont la suppression de leurs assemblées locales avait permis au gouvernement de surcharger les pays d'élection (1).

Certains corps et fonctionnaires publics jouissaient du *franc salé*, c'est-à-dire du droit de recevoir le sel nécessaire à leur consommation, soit gratuitement, soit à un taux inférieur au cours général ; les francs salés étaient généralement considérés comme un supplément de traitement, et il ne faut pas perdre de vue que

(1) Un des pays d'états, la Bourgogne, se trouvait, il est vrai, placé sous le régime des grandes gabelles ; mais l'intégralité de la taxe supportée par les contribuables n'était pas attribuée au Trésor ; une partie se percevait au profit des états pour les dépenses de la province. Dans les pays de petites gabelles, il existait également des crues sur le sel, pour le compte des provinces, villes et communautés.

sous l'ancien régime, beaucoup de charges rapportaient à peine l'intérêt de leur prix d'acquisition.

Les sels destinés à la pêche ou à l'exportation étaient affranchis de l'impôt.

La distribution du sel par les agents de la ferme générale avait lieu dans les greniers, suivant le tarif et sous la surveillance d'officiers du roi, chargés de contrôler la quantité et la qualité des livraisons. Ces mêmes officiers jugeaient en premier ressort les contestations relatives aux gabelles. Quelques greniers, situés sur les frontières des différentes zones étaient *d'impôt*, c'est-à-dire que pour prévenir les approvisionnements de la contrebande, les habitants, inscrits sur un rôle ad hoc, recevaient par la main des collecteurs la quantité de sel correspondant à leur consommation présumée.

Aides. Taxes sur les boissons, dont la nomenclature variait à l'infini. Etaient soumises aux droits les boissons de toute nature à l'entrée et à la sortie du royaume, ainsi que celles vendues en gros et en détail et transportées d'une province à l'autre.

Voici l'ensemble des perceptions auxquelles donnait lieu la matière imposable dans les pays d'élection : 1° à la vente en gros (droits de gros, d'augmentation, de jauge et courtage, de courtiers jaugeurs) ; 2° à la vente en détail (de huitième ou de quatrième règle, de subvention, de jauge et courtage au détail) ; 3° aux entrées (anciens et nouveaux 5 sous, subvention à l'entrée, subvention par doublement, d'inspecteurs aux boissons) ; sans compter l'annuel, les octrois, les péages sur les rivières, au passage des ponts ; puis les taxes à l'entrée et à la sortie du royaume, celles à l'entrée et à la sortie de certaines provinces (douane de Lyon et Valence, traite d'Anjou), au profit de certaines villes

(cloison d'Angers, tarif d'Alençon, vingt-quatrième d'Angoulême), et enfin en faveur des seigneurs, des hospices et des communautés.

A Paris, une taxe de remplacement réunissait quinze ou seize droits, d'espèce et d'origine différentes. Les aides avaient cours dans les généralités d'Amiens, Bourges, Châlons, Lyon, Moulins, Orléans, Paris, Poitiers, Rouen, Caen, Alençon, Soissons, Tours, La Rochelle et Dijon, les deux dernières pour partie. Même dans ces pays, l'impôt était loin d'être uniforme : tantôt les droits étaient dus à l'entrée, au passage et à la consommation ; tantôt seulement dans l'un de ces trois cas. Les exemptions locales étaient nombreuses, les exemptions personnelles plus nombreuses encore. Les généralités de Grenoble, Limoges, Metz et Strasbourg n'acquittaient que les droits spéciaux de courtiers jaugeurs et inspecteurs des boissons ; celles de Montauban, Perpignan et Riom quelques droits subsidiaires. Enfin les généralités de Lille, Montpellier, Rennes, libres vis-à-vis du Trésor, étaient soumises à des taxes de consommation au profit des états (équivalent de Languedoc, grands et petits devoirs de Bretagne, quatre membres de Flandre, etc.) (1).

Indépendamment des droits sur les boissons, les entrées de Paris comprenaient des droits sur les objets de grosse et petite consommation, qui faisaient également partie de la ferme des aides.

Tabac. Assujetti en 1629 à un droit d'entrée, il devint en 1674 l'objet d'un monopole. Le prix du premier bail n'avait été que de 500,000 livres, mais la

(1) Enquête législative sur l'impôt des boissons. Rapport de M. Bocher, 1851.

progression fut rapide. En 1758 le tabac figurait pour 8 millions dans les produits de la ferme générale, en 1756, pour 15 millions, en 1775 pour 23,526,000 liv. La consommation annuelle s'élevait à plus de 15 millions de livres pesant; le prix de vente de chaque livre était fixé à 3 liv. 2 s.

Etaient exempts de l'impôt : la Flandre, l'Artois, le Hainaut, le Cambresis, la Franche-Comté, l'Alsace, le pays de Gex, Bayonne et quelques autres lieux particuliers.

Domaines, qui comprenaient les droits de contrôle des actes et des exploits, insinuation, centième denier, scel, amortissement, franc-fief, nouvel acquêt, usages, droits d'échange dans les directes et mouvances des seigneurs particuliers et autres.

Les traites, gabelles, aides, domaines et monopole du tabac faisaient partie du bail de la ferme générale. Les autres contributions indirectes étaient, à l'époque dont nous nous occupons, confiées à des régies et fermes particulières que devait supprimer pour la plupart le règlement du 9 janvier 1780, lequel, dans un but de simplification et d'économie, répartit entre trois grandes compagnies l'ensemble de toutes les perceptions indirectes. Voici la nomenclature de celles qui existaient en 1775 : la ferme des postes et messageries ; la ferme des droits réservés, composée tant de ceux attribués à certains officiers supprimés (1) que de

(1) Dans les moments trop fréquents de pénurie du Trésor, de nombreux offices furent créés moyennant finance, constituant de véritables emprunts; les intérêts en étaient payés par les droits attribués aux titulaires sur l'exercice des professions, dont la surveillance avait été le motif ou plutôt le prétexte invoqué pour leur établissement. Plus tard le Trésor remboursa les offices, mais continua à percevoir les droits à son profit.

ceux d'octrois des villes et bourgs pour l'acquit des dons gratuits ; la ferme des octrois municipaux (1) et des hôpitaux ; la ferme du droit sur les cartes ; la ferme de Sceaux et de Poissy (bestiaux destinés à la consommation de Paris) ; la ferme du Port-Louis (Boissons) ; la régie des droits réunis, comprenant les droits sur les cuirs tannés et apprêtés, sur les suifs, sur l'amidon, sur les papiers et cartons, les droits de marque et de contrôle, sur les ouvrages d'or et d'argent, les droits de marque des fers perçus tant à l'introduction de l'étranger qu'à la fabrication dans les forges et hauts fourneaux, ainsi que les droits des inspecteurs aux boucheries (droits d'entrée dans les villes et bourgs fermés sur les bestiaux et viandes mortes) ; la régie des hypothèques ; la régie de la Flandre maritime (Boissons) ; la régie des poudres et salpêtres.

En matière d'impôts indirects, devant quelle juridiction devaient être portées les contestations entre les contribuables et le fisc ou ses représentants ? Il y avait à cet égard une distinction à faire, distinction tenant à l'ordre des temps ou pour mieux dire aux tendances de plus en plus centralisatrices du gouvernement, et qui se trouve nettement indiquée dans le mémoire déjà cité de M. d'Aube. « Les droits anciennement établis, dit-il, dont le roi donne le recouvrement à faire à ses fermiers, sont constatés par des lois dont l'exécution, aussi bien que celle de divers réglements postérieurs, est de la compétence de diverses espèces de tribunaux qui sont ceux des élections, des juges des traites, des greniers à sel, et qui ressortissent aux tribunaux supérieurs

(1) La moitié du produit des octrois municipaux appartenait au roi dans la plupart des provinces.

des cours des aides, réunis à quelques-uns des parlements et des chambres des comptes du royaume. Mais les droits dont l'origine est moins ancienne, tels que ceux des courtiers jaugeurs, des inspecteurs aux boissons et aux boucheries, du contrôle, des insinuations et centième denier, des amortissements sont soumis à la juridiction des intendants. » On pourrait grossir cette nomenclature d'autres taxes encore (celles sur les cartes, les amidons, les papiers et cartons, etc.) et ajouter qu'en maintes circonstances des arrêts du conseil vinrent attribuer aux intendants la connaissance de contestations, qui étaient de la compétence de la justice réglée, comme on disait alors. Toutefois, à partir de 1760, une réaction eut lieu; et les cours et tribunaux non-seulement ressaisirent une partie de leurs anciens pouvoirs, mais encore virent étendre dans une certaine mesure leur juridiction.

En 1775, suivant les calculs de Turgot, les impôts indirects rapportaient à l'Etat 184,000,000 liv. net, les frais de perception et de régie étant à la charge des compagnies.

Le Compte général des revenus et des dépenses fixes au 1er mai 1789 porte le même produit net à 266 millions (1); mais il y a lieu de déduire des recouvrements

(1) A cette époque, en vertu du règlement du 9 janvier 1780, dont nous avons déjà parlé, la perception de tous les impôts indirects généraux, sauf les postes, les messageries et les poudres, était confiée à trois grandes compagnies chargées : la première (ferme générale), des recouvrements qui tenaient à l'importation ou à l'exportation des marchandises étrangères et nationales et aux privilèges exclusifs qu'il fallait défendre, tant aux frontières du royaume qu'aux barrières de la capitale, et sur les limites des provinces réputées étrangères; — la seconde (régie générale), de tous les droits appelés d'exercice, exigés principalement à la perception, à la vente et à la consommation, ainsi qu'à la fabri-

confiés à l'administration générale des domaines le revenu des bois, biens fonds et droits réels de la couronne, que Necker estimait annuellement à 12 millions, et qui ne devait pas s'éloigner sensiblement de cette évaluation puisqu'il est inscrit au budget de 1775 pour 9,504,000 liv. savoir : bois du roi 5,400,000 liv. domaines réels et droits féodaux et seigneuriaux 4,104,000 liv. Le chiffre se trouvait donc réduit à environ 254 millions.

Déterminer d'une manière précise la part supportée

cation de plusieurs objets de commerce ; — la troisième (administration générale des domaines), des domaines réels, bois du roi et des communautés, droits domaniaux, droits sur les actes et autres de même nature. Voici maintenant, d'après le Compte général, les principaux chiffres formant le total des 265,727,000 liv.

— Fermes générales . . . . 150,106,875 l.

SAVOIR :

1° Objets affermés :			
Grandes gabelles.	39,500,000	58,560,000 l.	
Petites gabelles.	14,000,000		
Gabelles locales.	5,060,000		
Tabac.		27,000,000	
Entrées de Paris		30,000,000	
2° Objets régis au compte du roi : Droits de traite, domaine d'Occident, sel de Brouage, vente de sel et de salpêtre à l'arsenal de Paris; vente étrangère des sels dans les provinces de gabelles locales, etc..		28,440,000	
3° Supplément éventuel sur le tabac, les entrées de Paris, les objets en régie, et portion des droits utiles du Clermontois		6,106,875	
— Régie générale des aides et des droits réunis.			50,220,000

aides, droits de courtiers-jaugeurs, d'inspecteurs aux boissons et aux boucheries ; marque d'or et d'argent ; marque des fers ; droit sur les

dans ce chiffre par les pays d'élection et pays conquis n'est pas chose possible à raison des différences sans nombre que nous venons de signaler dans l'assiette et l'incidence des taxes ; on ne saurait que se borner à des conjectures. Necker (chapitre I du Traité de l'Administration des finances) fixant à 568 millions l'universalité des contributions directes et indirectes, générales et même locales, qu'acquittaient vers 1784 les peuples en France, indique ensuite (chapitre XI) la décomposition de ce total par généralité, et la réunion des chif-

huiles, les cuirs, l'amidon, les papiers et cartons ; droits des offices supprimés ; octrois municipaux ; droits réservés ; formule des expéditions ; sous pour livre.

— Administration générale des domaines et bois.	50,000,000 l.
droits domaniaux ; droits de quint, requint, rachat, lods et ventes, échanges et autres droits seigneuriaux casuels étant dans la main du roi ; droits d'aubaine, déshérence, bâtardise, confiscation, épaves, amendes et saisies féodales, droits de contrôle des actes et des exploits, insinuation, centième denier, petit scel, amortissement, franc-fief, nouveaux acquêts, usages, timbre et formule ; droits de greffes et des hypothèques ; recouvrements des frais de justice, dont l'avance, faite par le roi, se trouve à la charge des hauts justiciers et autres redevables ; sous pour livre de ces différents droits ; prix des ventes et adjudication des bois du roi ; 6 et 14 deniers pour livre du prix des bois des communes et communautés ecclésiastiques, etc.	
— Ferme des postes.	12,000,000
— Ferme des messageries	1,100,000
— Régie des poudres et salpêtres.	800,000

Puis venaient les fermes particulières de Sceaux et Poissy (630,000 liv.) et de Port-Louis en Bretagne (47,000 liv.) ainsi que l'abonnement des droits des quatre membres de la Flandre maritime (823,000 liv.), abonnement consenti pour dix ans, en 1784, à la province, moyennant une avance de 10 millions à 4 et demi pour

fres afférents aux pays, dont nous parlions, donne environ 435 millions, soit 77 pour cent de l'ensemble, cette proportion nous parait pouvoir être appliquée sans grave erreur aux seules taxes indirectes.

Si l'on veut avoir le tableau complet des charges générales qui à la fin du dix-huitième siècle pesaient sur les populations, et ici pas plus que précédemment nous ne faisons, sauf en ce qui concerne les corvées, de distinction entre les pays d'élection et les pays d'états, il faut

cent. Ces droits portaient sur les boissons, les sels, le poisson salé, les grains, les bestiaux.

Les autres contributions indirectes perçues en 1789, et qui ne figurent pas dans la liste ci-dessus, étaient les droits connus sous les noms de *revenus casuels* (3,000,000 liv.) et de *marc d'or* (1,500,000 liv.), et perçus tant à la mutation des charges et offices qu'à la réception dans les maîtrises d'arts et métiers ou dans les communautés de marchands, ainsi qu'à l'occasion des brevets, concessions, priviléges et autres actes de faveur devant être revêtus du sceau de la chancellerie, la ferme des affinages (120,000 liv.), la loterie royale et autres loteries (14,000,000 liv.)

Necker estimait, en 1784, les frais de recouvrement de la régie générale des aides à 8,600,000 liv.; ceux de l'administration générale des domaines à 6,200,000 liv. et ceux de la ferme générale à 24,300,000 liv., soit 39 millions qui s'ajoutaient aux charges des contribuables. En outre les avances faites par la ferme générale pour l'acquisition des sels de l'Océan ou de la Méditerranée, pour la formation de ceux provenant des salines, pour l'achat ou la fabrication des tabacs, ainsi que pour les frais de transport de ces marchandises dans tous les lieux de consommation du royaume, étaient annuellement de 16 millions. D'après l'Adresse aux Français du 24 juin 1791, les frais de régie de la ferme générale se seraient élevés à 38,165,366 liv.; ceux de la régie générale à 11,644,250 liv.; ceux de l'administration générale des domaines à 6,118,325 liv.; soit un total de 55,927,941 liv. Dans ce chiffre, les traitements et bénéfices des fermiers, régisseurs et administrateurs généraux sont comptés pour 10,177.941 liv., tandis que Necker qui les connaissait bien, mais écrivait sans passion, ne les évaluait qu'à 6 millions. Le même document portait les frais de régie des postes et messageries à 4,210,000 liv.; des poudres et salpêtres à 150,000 liv., et des loteries à 4,000,000 liv.

aux impôts directs et indirects, que nous venons d'énumérer, ajouter encore : la milice qui enlevait annuellement, par la voie du tirage au sort, aux classes roturières un contingent de dix mille hommes tenus à six années de service ; — le logement des gens de guerre, dû, soit temporairement lors du passage des troupes, soit dans les villes de garnison à poste fixe quand il n'y avait pas de casernes (1). Outre le logement, le soldat avait droit au feu, à la lumière, au linge et au sel ; — les épices et taxes de toute nature attribuées, tant dans les causes civiles que dans les affaires criminelles, aux magistrats et officiers des diverses juridictions royales et même seigneuriales ; elles constituaient la majeure partie de leurs émoluments, les gages qu'ils touchaient formant à peine l'intérêt de la finance de leurs charges (2) ;—les dimes et droits ecclésiastiques (3) ;—

(1) D'après le Compte général au 1er mai 1789, les fonds fournis par les villes, pour frais de casernement, logement des maréchaussées, etc., s'élevaient, en outre, à 1,312,000 liv., somme à laquelle Paris contribuait pour 320,000 liv., au moyen d'une taxe sur les maisons des particuliers non exempts du logement de gens de guerre.

(2) Le contrôleur général de Boulogne, dans un état des finances du royaume dressé sous son administration (collection de comptes-rendus, pièces authentiques etc., depuis 1758 jusqu'en 1787), évaluait à 39 millions le montant annuel des épices et taxes perçues vers 1758 ; Bailly donne un chiffre notablement inférieur (30 millions.)

(3) L'Adresse aux Français du 24 juin 1791, estimait à 133 millions brut et 103 millions net le produit des dîmes ecclésiastiques et inféodées (c'est-à-dire cédées par l'église à des laïcs). Les autres droits ecclésiastiques consistaient en droits des officialités attribués aux archevêques et évêques pour dispenses de mariage, etc., et portées par l'état des finances de 1758 à 2,800,000 liv., et droits de baptême, mariages et enterrements, avec ceux pour rendre le pain bénit, formant le casuel des curés et que le même document évaluait année moyenne à 3,500,000 liv.

dans une certaine mesure les jurandes et maîtrises, ainsi que les taxes d'octroi sur les consommations perçues au profit des villes, des hôpitaux et des chambres de commerce pour l'acquittement de leurs dépenses, le remboursement de leurs dettes ou quelques abonnements contractés avec le fisc (1); — les péages (2); — enfin les contributions ainsi que les corvées pour les chemins.

V. — L'administration et l'entretien des voies de communication ont été confiés aux assemblées provinciales. Nous rappellerons donc brièvement la législation qui, en 1778, régissait dans les pays d'élection

(1) Necker porte à 27 millions le produit annuel des octrois. Dans ce chiffre sont vraisemblablement compris les revenus de deux taxes spéciales attribuées aux hôpitaux et que l'on trouve mentionnées, ainsi qu'il suit, au chapitre V de l'état de 1758 : Taxe pour le lait et la farine des pauvres enfants et autres nécessités aux pauvres des paroisses (levée dans toutes les villes franches de 3 d. pour liv., en sus de la capitation sur toutes personnes même sur les gens d'église) : 4,000,000 liv., et taxe d'un sou pour livre des viandes vendues dans le royaume pendant le carême et les jours maigres de l'année : 3,000,000 liv.

(2) Ces droits étaient perçus sur les ponts, les chemins, les canaux et les rivières, au profit des seigneurs des paroisses; leur produit était évalué en 1758 à 4,500,000 liv. On pourrait encore, comme Bailly, auquel nous renvoyons pour les détails, grossir cette nomenclature des droits seigneuriaux perçus soit à la mutation des propriétés (quint et lods et ventes), soit sur les productions du sol, les troupeaux, les travaux des hommes et souvent leurs personnes; des droits d'amirauté; des droits d'aides, et autres concédés à titre d'apanage ou d'engagement; du droit de marque sur les toiles et étoffes fabriquées dans l'intérieur du royaume, ainsi que de celui de demi pour cent sur les marchandises venant des îles et colonies, affectés l'un et l'autre au service de l'inspection des manufactures; enfin des frais de contrainte, saisie, garnison et autres poursuites pour le recouvrement des impôts et droits; des amendes, confiscations et procédures, résultant d'infractions aux lois prohibitives.

et d'imposition cette partie importante des travaux publics.

La surintendance des voies et chemins appartenait au contrôleur général des finances depuis 1736, qu'une déclaration du 23 octobre, supprimant la charge de directeur général créée à la fin de 1718, lui avait rendu en cette matière les pouvoirs qu'il exerçait antérieurement. Sous lui, un intendant des finances avait l'administration et le détail des ponts et chaussées. Ce poste, on le sait, fut longtemps et utilement occupé par Trudaine. Les travaux étaient dirigés dans les pays d'élection par les ingénieurs, dont les plans et devis, soumis d'abord à l'approbation du commissaire départi, qui s'était substitué dès la fin du dix-septième siècle aux bureaux des trésoriers de France, pour tout ce qui n'était pas de juridiction purement contentieuse, devaient recevoir la sanction définitive du surintendant et du conseil. C'était également l'intendant de la généralité qui procédait aux adjudications et ordonnançait les fonds, prescrivait l'élargissement et le redressement des chemins, les plantations à faire sur leurs bas côtés ainsi que le curage des fossés y attenants, autorisait l'extraction des matériaux par les entrepreneurs dans les propriétés particulières, enfin jugeait même les contraventions à la police du roulage.

Un arrêt du 6 février 1776, rendu sur la proposition de Turgot, avait distingué les voies de communication en quatre classes : 1° les grandes routes traversant la totalité du royaume ou conduisant de la capitale aux principaux ports et aux villes les plus importantes; 2° les grandes routes par lesquelles les provinces et villes importantes communiquaient entre elles, ou qui conduisaient de Paris à des cités de second ordre;

3° les routes de province à province voisine ; 4° les chemins destinés à relier les petites villes et bourgs.

Les fonds affectés annuellement aux ponts et chaussées proprement dits pour le service ordinaire s'élevaient, en 1775, à 4 millions environ (1).

Cette somme suffisait à peine à couvrir les dépenses portées dans l'Etat du Roi, c'est-à-dire les dépenses des ouvrages d'art, les traitements des ingénieurs et agents, les frais de levées de plans, ainsi que l'entretien du pavé de Paris qui déjà à cette époque était à la charge du Trésor (400,000 liv.). Dans la plupart des provinces, les constructions et réparations ne pouvaient être exécutées que par les corvées ou prestations gratuites de journées de travail exigées des communautés et de leurs habitants. Cet impôt en nature passait pour un de ceux qui soulevaient le plus de réclamations et qui donnaient lieu aux plus fâcheuses vexations.

(1) En 1789 les mêmes fonds étaient de 4,300,000 liv. A cette somme il faut ajouter certains crédits spéciaux pour travaux également spéciaux : Ports maritimes 800,000 liv. ; canaux et navigation intérieure 710,000 liv. Turcies et levées établies le long de la Loire 500,000 liv. (dépense supportée seulement par les généralités de Tours, Orléans, Bourges, Moulins et Riom), de telle sorte que l'ensemble du service ordinaire des ponts et chaussées, au moment de la réunion de l'Assemblée Constituante revenait à 6,310,000 liv. dont 2,583,000 liv. fournis par le Trésor et le surplus faisant partie du second brevet de taille et imposé sur les pays d'élection et pays conquis. Le service extraordinaire se divisait en deux sections, fonds fournis par le Trésor 2,900,000 liv. Travaux particuliers dont les provinces fournissaient les fonds 594,000 liv. au total 3,494,000 liv. — La voirie urbaine était à la charge des hôtels de ville, qui y affectaient une partie de leurs revenus. Les chemins ruraux s'exécutaient et se réparaient au moyen des corvées seigneuriales, corvées complétement distinctes de celles dont nous parlons ici.

De date très-récente (1), quant à leur extension aux grandes voies de communication, puisque les premiers actes officiels ne remontent qu'à 1717 pour quelques provinces, et à 1736 ou 1738 pour l'ensemble des pays régis par l'administration centrale, les corvées n'avaient jamais été l'objet d'une règlementation uniforme; leur application variait d'une généralité à l'autre, et dans la généralité elle-même avec l'intendant qui l'administrait. Tantôt l'impôt était personnel, tantôt il était proportionnel aux moyens des contribuables; quelquefois les communautés pouvaient racheter leur tâche, quelquefois elles ne le pouvaient pas. Les résultats avantageux de la corvée pour la multiplication des chemins étaient loin de compenser les pertes de toute nature, qu'elle imposait aux redevables. L'ouvrage qui se faisait de cette manière, toujours imparfait, coûtait au peuple et à l'Etat, en journées d'hommes et de voitures, le double et souvent le triple de ce qu'il aurait coûté s'il eût été exécuté par entre-

(1) Voir à ce sujet le tome III des Études historiques de M. Vignon sur l'administration des voies publiques en France. Il est consacré tout entier à la corvée. On y trouve dans un Mémoire cité de M. de la Millière, directeur général des ponts et chaussées, les détails suivants sur l'origine de cet impôt en nature. « Ce fut pendant la régence que l'on commença à s'occuper des chemins... le moyen général qu'on adopta alors pour leur confection fut la corvée, dont on a prétendu trouver l'origine dans la corvée féodale... on peut regarder comme constant que la corvée n'est établie par aucune loi positive; et on peut avancer comme vraisemblable qu'elle doit son existence à l'exemple de ce qui se pratiquait en Lorraine avant la réunion de cette province à la France, et à celui de la corvée militaire qui avait été employée en Alsace, pendant la guerre, par M. d'Angervilliers pour le passage des troupes et convois, et que cet intendant imagina ensuite d'employer en temps de paix. Cet exemple fut suivi en 1726 par l'intendant de Champagne, et bientôt après par tous les intendants du royaume.

preneurs et à prix d'argent. Enfin, la charge pesait presque toute entière sur la portion la plus pauvre de la population, à l'exclusion des propriétaires des biens fonds, les plus intéressés cependant, mais que leurs priviléges exemptaient pour la plupart. (1)

(1) On trouve dans le préambule de l'édit de février 1776, portant suppression des corvées, un exposé des abus qu'elles entraînaient. Nous croyons intéressant d'en donner ici les principaux passages : «... Nous n'avons pu nous empêcher d'être frappé des inconvénients attachés à la nature de cette contribution. Tout le poids en retombe et ne peut retomber que sur la portion la plus pauvre de nos sujets, sur ceux qui n'ont de propriété que leurs bras et leur industrie, sur les cultivateurs et sur les fermiers... Les corveyeurs, obligés de faire souvent trois lieues ou davantage pour se rendre sur l'atelier, autant pour retourner chez eux, perdent sans fruit pour l'ouvrage une grande partie du temps exigé d'eux. Les appels multipliés, l'embarras de tracer l'ouvrage, de le distribuer, de le faire exécuter à une multitude d'hommes rassemblés au hasard, la plupart sans intelligence comme sans volonté, consomment encore une partie du temps qui reste ; ainsi l'ouvrage qui se fait coûte au peuple et à l'Etat, en journées d'hommes et de voitures, deux fois et souvent trois fois plus qu'il ne coûterait s'il s'exécutait à prix d'argent.

«... Il faut ajouter une foule d'accidents ; la perte des bestiaux qui, arrivant sur les ateliers déjà excédés par une longue route, succombent aux fatigues qu'on exige d'eux ; la perte même des hommes, des chefs de famille blessés, estropiés, emportés par les maladies qu'occasionne l'intempérie des saisons. Il faut ajouter encore les frais de contraintes, les amendes, les punitions de toute espèce que nécessite la résistance à une loi trop dure pour pouvoir être exécutée sans réclamation ; peut-être aussi les vexations secrètes que la plus grande vigilance ne peut entièrement empêcher dans une administration aussi étendue.

» Ce peu d'ouvrage exécuté si chèrement est toujours mal fait, et les conditions dans lesquelles il est accompli le rendent encore plus dispendieux.

« Dans les lieux où les travaux se font à prix d'argent, l'entrepreneur chargé d'entretenir une partie de route veille continuellement sur les dégradations les plus légères... Il n'y a jamais de réparations coûteuses. Les routes au contraire, qui sont entretenues par corvées, ne sont réparées que lorsque les dégradations sont assez sensibles pour que les personnes chargées de donner

La question de l'abolition, ou du moins de la modification de la corvée, avait préoccupé plus d'un administrateur chargé de l'appliquer (1). Un certain nombre d'intendants s'étaient efforcés de lui substituer un mode de contribution plus juste et moins onéreux. La tentative la plus célèbre en ce genre est celle de Turgot dans son intendance de Limoges. « Turgot, dit un de ses biographes (2), encore plus par la persuasion des bonnes raisons que par l'autorité attachée à ses fonctions, opéra la suppression des corvées et les fit remplacer par une contribution volontairement consentie par les communes et fournie par toutes les personnes déjà soumises à la taille. Les travaux des chemins étaient mis en adjudication, et payés sur le produit de cette contribution. L'application de ce système eut de si bons résultats, que la généralité de Limoges se trouva au bout de quelques années traversée de belles routes, au grand profit du commerce et de l'agriculture. »

Ce que Turgot avait fait pour son intendance, il voulut, devenu ministre, le faire pour toute la France.

des ordres en soient averties.... D'ailleurs l'impossibilité de multiplier à tout moment les commandements de corvées fait que, dans la plus grande partie des provinces, les réparations se font deux fois l'année, avant et après l'hiver, et qu'aux époques de ces deux réparations les routes se trouvent très-dégradées. Elles entraînent une dépense annuelle, en journées d'hommes et de voitures, souvent très-approchante de la première construction. »

(1) Cette question avait également préoccupé les publicistes. Le marquis de Mirabeau, père du fameux orateur, avait peu après son *Mémoire sur les états provinciaux*, que nous examinerons dans un chapitre suivant, publié une lettre sur les corvées. — Voyez aussi Le Trosne, *de l'administration provinciale*, livre 6, ch. VI.

(2) M. P. Faugère, *Correspondant*, numéro du 25 novembre 1846.

Un édit de 1776 (février) supprima toute corvée, sous quelque dénomination qu'elle pût être, soit pour chemins, soit pour tout ouvrage public, excepté en cas de guerre pour travaux extraordinaires, et ordonna la confection des routes par le moyen d'une contribution assise sur tous les biens fonds et droits réels sujets aux vingtièmes. « Le roi, disait l'instruction publiée pour l'exécution de l'édit, regarde la construction des chemins comme charge de propriété. » D'après ce principe, les fonds et droits réels du domaine de la couronne étaient soumis à la nouvelle taxe. Le montant de la contribution de chaque généralité devait être réglé annuellement en conseil d'état sur le prix des travaux à faire, et c'était également au conseil qu'appartenait la connaissance de la direction des routes, des estimations et adjudications. Un article promettait indemnité aux propriétaires de maisons et d'héritages, qu'il serait nécessaire de traverser et de démolir. Un autre stipulait que les fonds serviraient exclusivement à payer les adjudicataires sans que, sous aucun prétexte, ils pussent être divertis à d'autres emplois ni même versés au Trésor royal.

L'opposition des parlements et des privilégiés, pour les détails de laquelle nous renvoyons à l'ouvrage de M. Vignon, ne permit pas la réalisation de ce plan. Turgot fut disgracié, et son successeur provoqua le rétablissement de la corvée par provision (Déclaration du 11 août 1776), mais en prescrivant en même temps (instruction du 6 septembre) aux intendants des règles destinées à établir le plus d'égalité possible entre les contribuables eu égard à leurs facultés et à leurs forces, et à donner aux villes et communautés la facilité de s'acquitter de cette charge de la manière la

moins onéreuse pour elles et la plus favorable à la perfection des ouvrages. L'option ainsi accordée eut ce résultat, constaté par les procès-verbaux des assemblées provinciales, qu'au moment où parut l'arrêt du conseil du 6 novembre 1786, dont nous parlerons plus loin, bon nombre de paroisses avaient déjà converti leurs tâches en une prestation pécuniaire (1).

Necker évaluait à 20 millions la contribution annuelle de toute la France, tant en argent qu'en nature, à l'entretien et à la confection des routes. La généralité de Paris ne figure pas dans ce chiffre; par un privilége particulier, toutes ses grandes voies de communication étaient entretenues aux frais du Trésor royal.

Il ne faut pas omettre ici un dernier élément qui, depuis 1770, concourait dans les provinces à la confection des chemins, les ateliers de charité. Ce genre de travail, qui présentait à la pauvreté particulière un soulagement qui tournait au profit de l'aisance publique, avait été inauguré en 1766 par Turgot dans

(1) Le Mémoire déjà cité de M. de La Millière et les réponses des intendants à une circulaire de Joly de Fleury, donnent ainsi qu'il suit, pour 1782, la situation relativement à la corvée des diverses généralités, qui relevaient de l'administration centrale. Dans dix généralités (Amiens, Alençon, Caen, Rouen, Besançon, Bourges, Limoges, Montauban, Poitiers et Tours) elle était remplacée par une contribution; dans sept, au contraire (Bordeaux, Chalons, La Rochelle, Metz, Moulins, Riom et Soissons) elle s'effectuait en nature; cinq autres avaient la faculté d'option et en usaient dans une certaine mesure (Auch, Grenoble, Lyon, Orléans et Perpignan); en Lorraine, la plupart des paroisses employaient leurs fonds communaux aux travaux des chemins. Enfin les routes des généralités de Paris et de Valenciennes, presque toutes pavées, s'exécutaient et s'entretenaient aux frais du Trésor; la corvée n'y avait lieu que pour les voitures.

son intendance de Limoges (1). Ce fut également à Turgot devenu ministre que les contribuables des campagnes durent l'abolition, au moyen de marchés peu coûteux avec des entrepreneurs, de l'onéreuse corvée des voitures pour le passage des troupes. (Arrêt du conseil du 29 août 1775.)

En terminant son *Mémoire sur les états provinciaux,* le marquis de Mirabeau résume ainsi la condition des pays d'élection : « Là, tout est muet ; jamais de plaintes qui ne soient des murmures, jamais de rapport direct du prince aux sujets... Les hommes y vivent comme des troupeaux sans pasteurs, dont le loup ravit tantôt l'un, tantôt l'autre. Le maître, qui est le pasteur universel, est trop éloigné ; et la garde étrangère à laquelle ils sont confiés est souvent celle qui les dévore. »

Ce que nous avons vu de l'administration de ces provinces, sans amener aux mêmes conclusions, nous a cependant fait découvrir de nombreux vices d'organisation, qui réclamaient à bon droit une réforme, et que rendait peut-être encore plus sensibles aux populations la situation meilleure des parties du royaume qui avaient conservé leurs états.

(1) Œuvres de Turgot, t. I, p. 88. Les fonds alloués par le Trésor pour les ateliers de charité étaient, en 1775, de 1,160,000 liv.; en 1789, de 1,911,000 liv. dont 1,715,000 liv. pour les pays d'élection et pays conquis. Les communautés et propriétaires y contribuaient en outre par de fortes subventions.

CHAPITRE III.

ADMINISTRATION DES PAYS D'ÉTATS.

—

I. — Les provinces qui, à la fin du dix-huitième siècle, jouissaient encore du droit sinon de s'administrer elles-mêmes, du moins d'intervenir plus ou moins efficacement dans leur administration intérieure, étaient, ainsi que nous l'avons déjà indiqué dans un précédent chapitre, et en faisant abstraction de la Corse, conquête toute récente : la Provence (1), la Bourgogne (2), la Flandre et l'Artois, le Cambrésis,

(1) La Provence n'était pas soumise toute entière au régime des états. Les villes et territoires de Marseille, Arles, Salon, ainsi que quelques autres communautés moins importantes, avaient une administration et des priviléges distincts, sous l'autorité directe de l'intendant, mais avec contribution toutefois proportionnelle aux charges de la province. Elles étaient désignées sous le nom de *terres adjacentes*.

(2) De la Bourgogne dépendaient plusieurs comtés, successivement réunis, et qui avaient eu à l'origine leurs états particuliers; le Maconnais seul les conservait encore à la fin du dix-huitième siècle. Ces états, subordonnés aux états-généraux de la province pour toutes les affaires communes, jouissaient relativement à la répartition des impôts et à l'administration particulière de leur circonscription d'une autorité propre, dont les limites difficiles à déterminer donnaient naissance à de fréquents conflits. On peut consulter, à ce sujet, dans le tome V, de Moreau de Beaumont (p. 164 et suivantes) un arrêt du conseil du 27 juillet 1782 homologatif d'une transaction passée, le 17 du même mois, entre les élus généraux de Bourgogne et les élus particuliers de Macon-

la Bretagne, le Languedoc (1), le comté de Foix, le Nebouzan, les Quatre Vallées, le Bigorre, le Marsan, les Pays Basques (Soule, Basse-Navarre et Labourd). Leur population s'élevait environ à 7,100,000 âmes (2). Elles formaient les généralités ou intendances d'Aix, Dijon, Lille, Valenciennes pour partie, Rennes, Montpellier et Toulouse, Pau et Bayonne. Cette dernière circonscription, dont l'existence fut toujours éphémère, comprenait tous les petits pays d'états des Pyrénées. Supprimée en 1775, rétablie au mois de février 1784, elle disparut définitivement en 1787, et la plupart de ses districts furent réunis à la généralité d'Auch; le surplus (Marsan et Labourd avec l'élection des Lannes)

nais par la médiation du prince de Condé gouverneur. Etaient considérés comme faisant partie de la Bourgogne, quoique l'union fut imparfaite, le Bugey, le pays de Gex, la Bresse et la Dombes (celle-ci à partir de 1782). Ces districts, où existaient des élections, participaient cependant au point de vue financier des prérogatives des pays d'états, et avaient des assemblées particulières.

(1) Suivant M. Laferrière, le Gévaudan, le Vivarais et le Velay, bien qu'ils fussent représentés aux états du Languedoc, du gouvernement duquel ils dépendaient, possédaient des états particuliers, mais qui ne semblent pas avoir conservé la même autonomie que ceux du Maconnais.

(2) Ce total présente certaines différences en augmentation avec le chiffre que nous avons attribué dans le chapitre premier aux généralités de pays d'états proprement dites (6,551,000 habitants); elles proviennent de ce qu'il comprend la population des petits pays d'états des Pyrénées (500,000 habitants environ, d'après Expilly) et du Cambrésis (environ 50,000 habitants). La Corse, que nous laissons en dehors de cette étude, quoique pays d'états, comptait alors une population de 124,000 âmes, dont les contributions peu nombreuses ne s'élevaient qu'à 4 liv. 17 s. par tête (en tout : 600,000 liv.). Sur les pays d'états, on peut consulter la Correspondance administrative de Louis XIV, publiée par Depping; le Mémoire déjà cité de M. Laferrière et une Notice de M. A. Taillandier, dans l'Annuaire de la Société de l'Histoire de France, année 1851.

échut à celle de Bordeaux. Aujourd'hui le territoire des sept intendances, que nous venons d'énumérer, est approximativement divisé en vingt-quatre départements, d'une population totale de onze millions environ (1).

Dans chacune des généralités de pays d'états, l'autorité royale avait, comme dans celles de pays d'élection, départi un intendant, mais avec des attributions nécessairement plus restreintes. Si ce fonctionnaire, en effet, était, de même que ses collègues, investi de la haute police administrative ainsi que des pouvoirs propres à assurer l'application des règlements généraux, prononçait sur le contentieux de la voirie, des travaux publics et même de certaines taxes, exerçait soit directement, soit par l'intermédiaire de subdélégués, une tutelle sur l'administration communale, la circonscription, à la tête de laquelle il se trouvait placé, était toujours demeurée sous l'empire de l'ancien droit public du royaume, au moins en matière d'impôts directs. Aucune contribution de cette nature pour dépenses soit particulières à la province, soit même à la charge du Trésor, ne pouvait être levée qu'elle n'eût été consentie par les députés des trois ordres et autorisée par le roi.

Dans ce but, les états étaient convoqués par lettres-patentes tous les ans, excepté en Bretagne et en Bourgogne, où la réunion n'avait lieu que tous les deux et même tous les trois ans.

II. — La composition des assemblées présentait par chaque province des différences assez sensibles.

(1) Nous ne pouvons donner la population exacte de ces 24 départements, parce que nous avons dû retrancher du département du Nord les districts formant l'ancien Hainaut, dont l'absence de documents précis ne permet d'évaluer qu'approximativement la population à 340,000 âmes.

Cependant dans toutes, sauf ce que nous dirons plus loin de la Provence et de la Flandre, on trouvait des représentants du clergé, de la noblesse et du tiers-état. L'ordre du clergé était généralement formé des évêques, des abbés et des députés des chapitres; celui du tiers-état des maires consuls et députés des principales villes, ainsi que des syndics des diocèses (Languedoc). Quant à la noblesse, en Artois, en Bourgogne, comme dans la plupart des petits pays, il fallait pour avoir séance faire preuve de cent ans d'extraction noble et être seigneur de fief; en Bretagne, la première des deux conditions était seule exigée; en Languedoc, le droit d'entrer aux états se trouvait attaché à vingt-trois baronnies investies par lettres royales de cette prérogative, qui avait eu pour conséquence d'exclure le corps de la noblesse de la gestion des affaires. Toutefois le possesseur d'une baronnie devait justifier qu'il était gentilhomme d'ancienne race.

Depuis la suspension prononcée par Richelieu en 1639, les états de Provence, constitués sur des bases analogues à celles que nous venons d'indiquer, avaient fait place à l'assemblée générale des communautés. Cette assemblée, composée des consuls d'Aix ainsi que des maires et consuls des trente-six localités les plus importantes, se réunissait sous la présidence de l'archevêque d'Aix et administrait avec le concours de deux évêques et de deux gentilshommes qualifiés procureurs du pays, et désignés par elle. Un édit de décembre 1787 devait à la dernière heure rendre à la Provence ses antiques franchises. Dans la Flandre wallonne, le vote des subsides et la direction des affaires appartenaient à un conseil formé des grands baillis des quatre seigneuries principales de la province stipulant pour le plat pays,

et des *magistrats* ou corps municipaux de Lille, Douai et Orchies représentant leurs villes. Le clergé et la noblesse donnaient dans une assemblée ultérieure leur assentiment aux charges imposées. La Flandre maritime (Dunkerque, Cassel, Bailleul, Hazebrouck, Gravelines, etc.) n'avait pas d'organisation provinciale proprement dite. Le montant de ses impositions directes était fixé annuellement par un arrêt du conseil; mais les autorités municipales intervenaient activement dans la répartition.

III. — Les membres des états une fois réunis au lieu indiqué par les lettres de convocation, lieu qui n'était pas toujours la capitale de la province et dont le choix appartenait d'ailleurs exclusivement au gouvernement, les commissaires du roi, ordinairement le gouverneur, l'intendant et des représentants du bureau des finances, ouvraient la session en exposant les subsides que l'autorité centrale réclamait pour le concours de la province aux dépenses publiques. Ces subsides avaient diverses affectations; leur nature et leur montant variaient, en outre, suivant les circonscriptions; ceux que l'on retrouvait dans presque tous les pays étaient : l'octroi; les impositions pour charges de l'état du roi; le don gratuit; les abonnements.

L'octroi était destiné à subvenir aux dépenses, en vue desquelles la taille perpétuelle avait été établie à l'origine, et était perçue dans le reste du royaume, c'est-à-dire aux dépenses de l'armée. Il en était de même des impositions accessoires, qui correspondaient à celles inscrites au second brevet, et avaient, comme elles, pour objet l'entretènement des garnisons ordinaires, gendarmerie et maréchaussée, la solde et l'habillement des milices, ainsi que l'acquittement de

quelques charges locales. Fixé depuis longtemps déjà, l'octroi s'élevait à un chiffre relativement modique; aussi l'usage s'était introduit de suppléer à son insuffisance par un don gratuit. Toujours consenti, malgré son titre, ce don n'était cependant chaque fois accordé que *libéralement*, *sans conséquence*, et sous la réserve du maintien des priviléges de la province. La quotité, d'abord variable et sujet principal du débat avec les commissaires du roi, avait insensiblement été réglée suivant les désirs du gouvernement.

On appelait abonnements les tributs fixes et annuels, dont la redevance avait été convenue avec le Trésor, pour part contributive à la capitation, aux vingtièmes et même à certaines contributions indirectes telles que, dans la plupart des provinces, les sous pour livre, les droits de courtiers-jaugeurs, d'inspecteurs aux boucheries, etc., et en Bretagne ceux d'impôt et billot (1). Quelquefois

(1) Le budget de 1789 donne, ainsi qu'il suit, les divers abonnements acquittés par les pays d'états : Languedoc (10 s. pour liv.) droits sur les huiles et savons, et de courtiers-jaugeurs, dons gratuits des villes) 1,557,850 liv. — Bretagne (impôt et billot, sous pour liv., courtiers-jaugeurs, inspecteurs aux boucheries) 2,037,500 liv.) — Pau, Bayonne et Foix (droits sur les huiles et savons, courtiers-jaugeurs, inspecteurs aux boucheries, droits d'usages et nouveaux acquêts) 15,877 liv. La Flandre et l'Artois payaient également pour les droits de courtiers-jaugeurs, d'usages et nouveaux acquêts, etc., des sommes fixes, dont nous ne pouvons déterminer le chiffre. Nous rappellerons seulement l'abonnement des droits des quatre membres de la Flandre maritime passé en 1784 pour 823,000 liv. La Bourgogne avait racheté, au prix de six millions, les droits de courtiers-jaugeurs et autres de même nature. Moyennant un abonnement de 30,000 liv., le pays de Gex avait obtenu, en 1775, la suppression des droits de traite, des gabelles et de la vente exclusive des tabacs. Le montant de ces abonnements se versait, non au Trésor, mais à la régie des aides, comme compris dans la fixation de ses produits. Il figure donc dans les totaux généraux relatifs aux impôts indirects, donnés page 96. Nous ne devons pas

au lieu d'un abonnement, il y avait rachat de la perception entière pendant un certain laps d'années. Ce procédé était principalement appliqué aux quatre sous pour livre de la capitation (1).

En 1775, d'après le budget dressé par Turgot, les recettes à faire sur les pays d'états (Languedoc, Bretagne, Bourgogne, Bresse et Bugey, Provence, Béarn, Navarre et ancien domaine de la couronne de Navarre, ce qui comprenait les petits pays d'états de la Gascogne), étaient de 23 millions et demi environ. Le chiffre du Compte général de 1789 n'est guère plus élevé : 24,027,500 liv. pour les mêmes provinces, plus le comté de Foix, et les remises, modérations et décharges, qui, dans le premier de ces documents, ne figurent que pour un million, sont inscrites au second pour 2,314,000 liv. ou plutôt 2 millions, si l'on déduit des remboursements pour doubles emplois. Voici comment se répartissaient les 24,027,500 livres, d'abord par circonscription :

omettre de mentionner encore que, d'après le document que nous venons de citer, les états de deux provinces (Languedoc et Provence y compris les terres adjacentes), touchaient du Trésor des indemnités annuelles montant à près de 500,000 liv., à raison de récentes augmentations de la taxe du sel, dont leurs réclamations étaient parvenues à affranchir, sinon entièrement, du moins pour la majeure partie, les contribuables de leur circonscription.

(1) D'après le Compte-rendu au mois de mars 1788, publié par ordre du roi, voici quelle était, en ce qui concerne les quatre sous pour livre de la capitation, l'importance des rachats effectués par les pays d'états : Languedoc trois millions, Bretagne quatre millions, Bourgogne 1,200,000 liv. Ces rachats avaient été faits pour dix ans; c'est donc du dixième, soit de 820,000 liv., que doit être accru le chiffre que nous donnons ici pour le produit annuel de la capitation.

Languedoc.	9,238,750 l.
Bretagne.	6,611,460
Bourgogne, Bresse, Bugey, Gex et Dombes.. .	4,128,196
Provence et terres adjacentes.	2,892,463
Pau', Bayonne et Foix	1,156,658
	24,027,527 (1)

Puis par nature de contribution :

Octrois, dons gratuits et impositions en tenant lieu.	5,873,983 l.
Capitation (2).	4,878,127
Vingtièmes.	10,128,368
Impositions accessoires (maréchaussées, milices, garnisons ordinaires, mendicité (3) et abonnement de quelques taxes indirectes, autres que celles indiquées plus haut).	3,147,049
	24,027,527

Dans la nomenclature ci-dessus ne figurent ni l'Artois, ni le Cambrésis, ni la Flandre. Le budget de 1789, non plus que celui de 1775, ne donne pas, en effet, par article séparé le produit des impositions directes pour les trois provinces. Ce produit, comme nous l'avons déjà expliqué, se trouve confondu avec celui des pays d'élection et pays conquis. M. Laferrière l'estime de 5 à 6 millions, qui se répartiraient ainsi :

(1) En 1867, d'après le compte de cet exercice, les vingt-deux départements, qui correspondent aux provinces de Languedoc, Bretagne, Bourgogne, Provence, Béarn, Navarre, Foix, etc., ont acquitté en principal, pour contributions foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et patentes, une somme de 64,223,000 fr. non compris les fonds pour non-valeurs qui sont l'objet d'une imposition spéciale.

(2) Voir la note (1) à la page 115.

(3) Plusieurs de ces impositions, ayant une affectation spéciale, n'étaient pas versées au Trésor, mais dépensées dans la province.

Artois 3 millions, Flandre 2 millions, Cambrésis de 5 à 800,000 liv. (1).

Le vote des subsides généraux, demandés par le Trésor, ne constituait pas la seule attribution des états. Le pouvoir central leur avait en outre départi ou laissé la direction de certains services, en même temps que l'obligation d'y faire face. Tels étaient en première ligne les travaux publics, et sous ce titre on doit comprendre non-seulement les ponts et chaussées (personnel et matériel), la construction et l'entretien des routes et chemins à l'aide soit de contributions, soit de prestations en nature, les ateliers de charité, les pépinières, mais encore l'amélioration des rivières, l'exécution de canaux de navigation, et même certains monuments (2) et édifices, (hôtels des intendances, bureaux de l'administration provinciale, palais de justice, etc.), généralement construits ou achetés des deniers des provinces. Puis venaient les dépenses relatives à la maréchaus-

(1) En 1867, le département du Pas-de-Calais, qui correspond à l'ancien Artois, a payé 5,819,075 fr. d'impôts directs en principal (contributions foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes), et le département du Nord 10,989,256 fr. Mais il y a lieu de déduire de ce second chiffre le contingent du Hainaut, actuellement arrondissements d'Avesnes et de Valenciennes, c'est 2,640,000 fr. environ, la part proportionnelle des deux arrondissements dans le montant des contributions directes du département étant de 24 p. 0/0. (Procès-verbal du conseil général du Nord, année 1868.)

(2) On trouve dans le Recueil des anciennes lois françaises, entre autres, un arrêt du conseil, sous la date du 28 août 1786, portant acceptation de l'offre faite par les états du Languedoc de contribuer, jusqu'à concurrence de 150,000 liv., à la restauration des arènes de Nîmes. Le surplus de la dépense devait être supporté moitié par le Trésor, moitié par la ville.

sée (1), au logement des troupes, aux étapes, aux convois militaires, aux fournitures de fourrages à la cavalerie, aux fortifications, aux suppléments de gages en faveur des gouverneurs, lieutenants-généraux et lieutenants de roi; elles étaient acquittées soit en entier, soit de compte à demi avec le Trésor. Des états dépendaient les milices provinciales, au point de vue du recrutement, de l'organisation et des congés; ils votaient des encouragements à l'agriculture et au commerce, réglaient le service des haras, accordaient des secours aux hôpitaux, ainsi que des allocations pour l'extinction de la mendicité. Leur initiative contribua beaucoup à l'utile institution des sages-femmes dans les campagnes. L'instruction publique leur dut la création de nombreux cours gratuits, et des subventions souvent considérables destinées à favoriser les développements de l'enseignement (2),

(1) Ainsi qu'il a été déjà indiqué, chaque généralité avait sa compagnie de maréchaussée. L'intervention des états, qui avait surtout pour objet le logement des hommes et les fourrages nécessaires à leurs chevaux, s'étendait parfois au personnel; quelques provinces ayant acquis les charges d'officiers de leur compagnie, jouissaient du droit de présentation.

(2) Avant 1789, l'enseignement secondaire et supérieur se donnait, sous l'autorité du roi, sans des lettres-patentes duquel aucune école publique ne pouvait être ouverte, dans deux classes distinctes d'établissements : les universités et les écoles qui leur étaient subordonnées; les colléges et institutions libres, pour la majeure partie dirigés par les congrégations religieuses. Il y avait dix-huit universités principales ou *fameuses* comme on disait alors : Paris, Orléans, Toulouse, Bordeaux, Cahors (unie à Toulouse en 1751), Bourges, Caen, Angers, Poitiers, Nantes, Reims, Valence, Aix, Montpellier, Besançon (antérieurement Dôle), Douai, Strasbourg et Dijon. D'autres universités existaient encore à Avignon, Nancy (antérieurement Pont-à-Mousson), Orange, Pau, Perpignan et Rennes. On voit par cette nomenclature que chacun des pays d'états avait son université spéciale. L'instruction primaire était placée sous la surveillance du clergé, qui avait fondé et soutenait la plupart des petites écoles et écoles de charité.

en même temps que les progrès des lettres et des sciences (1).

On ne saurait déterminer d'une manière précise quel était le montant des divers budgets provinciaux; aucun document officiel ne contient à cet égard de renseignements, excepté cependant en ce qui concerne les dépenses des étapes, fourrages, casernements et fortifications, que le Compte général au 1er mai 1789 évaluait à 2,227,396 liv. pour la part supportée par le Languedoc, la Bretagne, la Bourgogne, la Provence, et les petits pays d'états. M. Bailly, sur des données, croyons-nous, un peu hypothétiques, indique plusieurs chiffres dont la réunion formerait un total supérieur à 28 millions, y compris les frais de régie, ainsi que les intérêts des emprunts contractés. Nous en insérons en note la décomposition par province, mais sous toutes réserves. (2)

(1) Plusieurs états ordonnèrent ou subventionnèrent la publication d'ouvrages intéressant soit l'histoire, soit la jurisprudence locale. Nous citerons seulement l'histoire du Languedoc et celle de Bretagne, que publièrent les savants bénédictins Lobineau, Morice et Taillandier. Un arrêté des élus généraux de Bourgogne, en date du 20 novembre 1783, prescrivit la réimpression et la distribution gratuite dans les campagnes d'un traité sur les *asphyxies* ou morts apparentes. Ces mêmes élus obtinrent du garde des sceaux des lettres de privilége pour une nouvelle édition des observations du président Bouhier sur la coutume de Bourgogne.

(2)

Languedoc	7,493,000 livres.
Bretagne	8,931,000
Bourgogne, Bresse et Bugey	3,676,000
Provence	3,860,000
Pau, Bayonne, Foix, etc	400,000
Artois	1,656,000
Flandre wallonne.	1,436,000
Flandre maritime.	500,000
Cambrésis.	400,000

Il était pourvu à l'acquittement tant de l'octroi, des dons gratuits et des abonnements consentis avec le Trésor, que des crédits nécessaires aux services locaux, au moyen des tailles ou des impositions qui en tenaient lieu (1), et qui avaient le caractère réel dans toutes les provinces excepté la Bourgogne; de la capitation et des vingtièmes soumis, sauf l'intervention des représentants des trois ordres, aux mêmes règles que celles en vigueur pour le reste du royaume; et de plus dans certains pays, au moyen de taxes sur les consommations. Tels étaient en Languedoc et en Bretagne l'*équivalent*, le *pied fourché* et les *grands* et *petits devoirs*. Ces taxes, qui portaient généralement sur les boissons et les bestiaux, étaient affermées pour le compte des états, ou régies en leur nom (2). La Bourgogne faisait face à ses dépenses particulières en grande partie à l'aide de crues, ou droits additionnels sur le sel (3).

Les impositions directes une fois votées et approuvées par les agents du gouvernement, l'assemblée en opérait la répartition entre les diverses subdivisions administratives et financières de la circonscription. Le département des paroisses était ensuite fait soit par des assemblées particulières de district, soit par les commissions intermédiaires. Nous reviendrons sur ce point. Dans les petits pays, il n'y avait, on le comprend

(1) Elles portaient le nom de fouages en Bretagne, de centièmes en Artois, de vingtièmes en Flandre.

(2) Suivant Necker, les taxes de consommation établies au profit des divers pays d'états (Languedoc, Bretagne, Flandre, etc.) s'élevaient à 10,500,000 liv. dont 1,700,000 liv. absorbées par les frais de perception.

(3) Ces crues furent substituées par les états aux impositions additionnelles à la taille comme portant sur tous les contribuables, sans distinction d'ordres.

aisément, lieu qu'à une seule opération. Cette question de la répartition de l'impôt est une de celles qui ont préoccupé le plus et à bon droit les administrations provinciales ; tous les documents, que nous avons été à même de consulter, témoignent du soin avec lequel elles procédaient en cette délicate matière, ainsi que de la situation incomparablement meilleure faite aux contribuables placés sous leur autorité tutélaire. Les pourvois contre les décisions des états ou de leurs mandataires ne pouvaient être portés que devant le conseil du roi (1).

Les commissaires du roi n'assistaient pas d'ordinaire aux délibérations des assemblées (2). Ces délibérations avaient généralement lieu par ordre ; en Languedoc, elles étaient prises en commun sous la présidence de l'archevêque primat de Narbonne, président-né, et le vote par tête, qui en était la conséquence, donnait une grande prépondérance au tiers-état, dont les représentants formaient à eux seuls la majorité. Du reste, pour avoir lieu par ordre dans les autres provinces, il ne faut pas croire que les délibé-

(1) Voir en ce sens un arrêt du conseil du 14 juin 1784 cassant deux arrêts des cours des comptes de Paris et de Dijon, qui avaient annulé une ordonnance des élus généraux de Bourgogne touchant la nomination des asséeurs et collecteurs des impositions L'arrêt, auquel nous faisons allusion, est emprunté à un recueil publié en 1784 par les élus généraux de Bourgogne, contenant à la fois tous les édits et arrêts du conseil concernant l'administration de la province, donnés ou enregistrés dans le cours de la triennalité 1781-1784, et les principales délibérations prises sur le même objet par la chambre des élus. Nul document ne saurait mieux initier aux détails de l'organisation intérieure d'un pays d'états.

(2) Ils ne paraissaient généralement qu'aux séances d'ouverture qui, dans quelques provinces (Artois, Languedoc), étaient même publiques, ainsi qu'à celles où il était rendu compte des votes intervenus sur les demandes de subsides.

rations ne fussent entourées de certaines garanties en faveur de ceux sur lesquels devait porter sinon la totalité du moins la majeure partie des charges, c'est-à-dire les contribuables roturiers. Ainsi, et sans parler des conférences préparatoires qui avaient lieu partout, en Bretagne l'unanimité des suffrages était nécessaire pour le don gratuit et les autres subsides, ainsi que pour tous dons, gratifications, aumônes et récompenses quelconques. De même, pour la Basse-Navarre, en matière de finances l'avis du tiers l'emportait sur celui des deux autres ordres. Les états de Béarn ne se composaient que de deux corps : le premier, comprenant le clergé et la noblesse ; le second, le tiers-état, et l'accord de l'un et l'autre était exigé pour qu'il fût donné suite à toute affaire.

Presque partout les députés touchaient une indemnité pour frais de séjour (1). A la fin de chaque session, dont la durée d'abord indéterminée, avait été ensuite fixée par l'acte de convocation, mais dans des limites fort larges, l'assemblée nommait une députation de membres des trois ordres qui avait mission de se rendre à Versailles pour présenter au roi le *cahier* contenant le résultat des délibérations, c'est-à-dire les votes financiers, ainsi que les requêtes et doléances que lui suggérait la situation de la province. Les cahiers

(1) Le Compte général au 1er mai 1789 évalue (p. 197) à 313,000 liv. les dépenses annuelles de tenue des états à la charge du Trésor public, pour indemnités aux commissaires du roi, pensions et gratifications aux membres des assemblées, etc. Les émoluments alloués aux députés et les frais de matériel étaient supportés par le budget provincial. Il en était de même des traitements des commissions permanentes. En Bourgogne, chacun des trois élus touchait 11,555 liv. par an. Il avait un logement au palais des Etats.

étaient examinés par le conseil des finances, qui rédigeait et transmettait pour la session suivante les réponses du gouvernement, et ces communications n'étaient pas, comme on pourrait être porté à le croire, de pure forme, sans conséquences pratiques. Pour se convaincre du contraire, il suffit de se reporter aux préambules de la plupart des arrêts du conseil relatifs à l'administration des pays d'états; les vœux exprimés par les cahiers y sont sans cesse donnés comme la raison déterminante des mesures édictées.

Certaines assemblées, notamment celles du Languedoc, de la Bourgogne et de la Bretagne, jouissaient en outre, suivant M. Laferrière (Mémoire déjà cité, p. 366), d'une prérogative qui devait singulièrement servir leur action; elles avaient, en concurrrence avec les parlements, l'enregistrement des édits et des traités émanés de la couronne, pour les objets qui intéressaient le gouvernement de la province et les offices de juridiction ou d'administration locale.

IV. — Au droit de prendre ou de provoquer des décisions, les états provinciaux en joignaient un autre non moins important, celui de veiller à l'exécution. A cet effet chaque assemblée élisait, dans son sein, pour l'intervalle des sessions, un comité qui prenait le nom de commission intermédiaire en Bretagne, de commission permanente en Languedoc, de députés ordinaires ou bureau permanent en Artois, d'élus généraux en Bourgogne, d'abrégé des états en Béarn. En Provence, ces fonctions appartenaient de droit aux consuls d'Aix, qualifiés procureurs-nés du pays. Les commissaires intervenaient activement dans l'administration, dirigeaient la répartition des impôts et pourvoyaient à tout ce que leur semblaient exiger les in-

térêts de la province, ainsi que la conservation de ses priviléges. Leurs décisions n'étaient prises qu'à titre provisoire et sauf approbation des états. Cette subordination, effective dans la plupart des pays, devait l'être moins pour la Bourgogne, à raison de la triennalité des sessions. Aussi les élus généraux, que la tradition et la loi s'accordaient pour reconnaître comme « représentant essentiellement les états, lorsque ceux-ci n'étaient pas actuellement assemblés », se trouvaient-ils en fait les véritables administrateurs de la contrée. Leur chambre se composait d'un représentant des deux premiers ordres, de celui du tiers-état assisté du vicomte mayeur de Dijon, mais n'ayant avec lui qu'une voix, de deux maîtres des comptes, députés de la compagnie, qui votaient dans les mêmes conditions, et d'un trésorier de France au bureau des finances de Dijon, en qualité d'élu du roi. Quant à leurs pouvoirs, le recueil, que nous avons déjà cité (1), permet d'apprécier pour la période de 1781 à 1784, quelle en était l'étendue, et comment ils en usaient. Un très court résumé de ce document nous a paru devoir utilement figurer ici; les renseignements, qu'il contient, sont en effet, à quelques variantes près, susceptibles de s'appliquer aux autres provinces, l'intervention plus ou moins fréquente des états n'ayant pu modifier le caractère d'attributions, qui n'étaient jamais exercées qu'en vertu de leur délégation.

Au point de vue financier, les élus généraux des états des duché de Bourgogne, comtés et pays adja-

(1) Recueil in-4°, imprimé à Dijon, en 1784, sur ordre des élus et contenant tous les édits, arrêts du conseil du roi, etc., concernant l'administration de la province, donnés ou enregistrés dans le cours de la triennalité, ainsi que les principales délibérations par eux prises sur les différents objets de cette administration.

cents, c'était ainsi qu'ils s'intitulaient, réglaient tout ce qui était relatif : à la répartition et à la péréquation des impositions directes entre les communautés ,— à la nomination des asséeurs et collecteurs, et au mode suivant lequel ils devaient procéder à la rédaction des rôles, ainsi qu'au recouvrement des deniers, — aux taxes d'office, — à l'instruction des demandes en remise ou en modération, — à la comptabilité des receveurs. Les lettres-patentes, qui sanctionnaient le contrat intervenu avec les commissaires du roi pour l'abonnement des vingtièmes, conféraient aux élus le droit d'arrêter les rôles, de juger les contestations en première instance, sauf appel au conseil, et les subrogeaient, pour les poursuites à exercer, dans tous les droits appartenant à l'Etat lui-même. La situation embarrassée du Trésor l'obligea plus d'une fois, dans le courant du dix-huitième siècle, à recourir pour ses emprunts au crédit des provinces. Un arrêt du conseil autorisait les états à emprunter les sommes nécessaires au gouvernement, contre le versement desquelles il leur était constitué un titre de rente, avec annuités spéciales affectées à l'amortissement. Les élus étaient chargés de prendre à ce sujet toutes les mesures d'exécution. En 1782, se portant forts pour leurs commettants, ils offrirent au roi un don gratuit extraordinaire d'un million applicable à la construction d'un vaisseau du premier rang, et obtinrent, à titre de compensation, concession des produits des octrois de la rivière de Saône pendant cinq ans et de la perception de la crue de 20 sols par minot de sel pendant quatre ans. L'année suivante, un arrêt du conseil (juillet 1783) les autorisa à acquérir, soit de gré à gré, soit à dire d'experts, les droits de péage perçus

sur les ponts et rivières de la province, à charge de les supprimer.

En matière de travaux publics, les pouvoirs des élus étaient également fort étendus. Ils arrêtaient l'état général des grandes routes faites et à faire, la distribution des corvéables de toutes les paroisses sur ces routes, l'organisation des services d'exécution et de contrôle. Une ordonnance en 122 articles, rendue par eux à la date du 10 décembre 1782 et concernant les entrepreneurs et adjudicataires des ouvrages publics, dont la dépense était acquittée des fonds de la province, nous apprend que les devis étaient dressés par les agents (ingénieurs, commissaires généraux des chemins, etc.) à leur nomination, les adjudications passées en leur présence, les réceptions faites en leur nom, les contestations portées devant eux en première instance, sauf appel au conseil. C'était sous la même condition que des arrêts du conseil leur avaient conféré, pour un temps limité, mais avec des renouvellements successifs, la connaissance des empiètements commis sur les grands chemins, chemins publics, chaussées, digues et levées, ainsi que des dommages causés aux plantations et pépinières. Ils jugeaient également les contraventions à la police du roulage.

Notre recueil contient des documents nombreux sur un travail de premier ordre, entrepris par les états, le canal du Charolais destiné à opérer la jonction des deux mers par la Saône et la Loire, le même qui est actuellement connu sous le nom de *Canal du Centre*. L'assemblée de 1781 avait soumis au gouvernement, pour la construction de cette voie de navigation depuis longtemps demandée, un projet dressé par une compagnie particulière, dont elle se portait caution. Le

contrôleur général répondit par l'offre d'une concession directe à la province. « Ce n'est, écrivait-il le 29 août 1782, qu'à des corps d'administration, dont les principes et la conduite sont connus par une longue expérience et qui jouissent d'un grand crédit, que l'on peut confier avec sécurité l'exécution de pareils projets. » Les élus généraux ayant accepté la proposition, un édit de janvier 1783 porta concession (1) aux états de Bourgogne du nouveau canal à charge d'entretien perpétuel et moyennant un péage également perpétuel, dont un article réservait toutefois l'abaissement éventuel dans l'intérêt du commerce. D'autres articles stipulaient en faveur de la province le droit d'expropriation, l'exemption des droits d'enregistrement et autres, l'autorisation d'emprunter telles sommes qui seraient jugées nécessaires (2). De la même époque date l'entreprise, dans des conditions identiques, de deux embranchements celui du canal dit de Bourgogne, entre Dijon et Saint-Jean-de-Losne, et celui du canal de Franche-Comté, ou de Monsieur, pour la portion comprise dans la généralité.

Les autres objets principaux, sur lesquels ont porté les délibérations des élus pendant la période 1781 1784, sont : l'acquisition, au nom de la province, d'un hôtel pour le logement de l'intendant ; la construction

(1) Des lettres-patentes de février 1783 érigèrent le canal du Charolais et ses dépendances en plein fief avec haute, moyenne et basse justice, en faveur des états. Tous pouvoirs et toute compétence étaient attribués aux élus généraux.

(2) Sur remontrances faites par le parlement de Dijon, la faculté d'emprunter fut limitée à 12 millions pour les trois canaux du Charolais, de Bourgogne et de Franche-Comté. En mai 1783, le ministre de la guerre, à la requête des élus, envoya deux régiments pour concourir aux travaux.

des bâtiments nécessaires à l'agrandissement des locaux affectés aux bureaux des différents services provinciaux sur des terrains partie concédés par le roi, partie achetés de particuliers; des règlements pour l'école publique et gratuite de dessin, les cours publics et gratuits de sciences exactes fondés à Dijon par les états dans la seconde moitié du dix-huitième siècle; une subvention en vue de favoriser l'extension de la culture du mûrier et la production des vers à soie (1); une ordonnance générale sur le recrutement et l'organisation des régiments de milices provinciales; enfin une rectification des limites de la généralité de Dijon et de celle de Paris, opérée de concert avec l'intendant de cette circonscription et approuvée par lettres patentes du 13 septembre 1783.

Nous avons déjà parlé (page 109, note 2) des rapports, parfois un peu tendus, qui existaient entre les élus généraux de Bourgogne et les élus particuliers du Mâconnais, et de l'arrêt du conseil du 27 juillet 1782, qui eut pour objet de les régler. Aux termes de cet arrêt, les pouvoirs des états particuliers et de leurs mandataires étaient de deux sortes : pour tout ce qui concernait les affaires communes à l'ensemble de la province, ils ne pouvaient faire aucun acte d'administration que par délégation et sous le contrôle des états et des élus généraux; c'était sur les commissions délivrées par ces derniers que s'opérait la répartition des impositions directes; en vertu de leurs ordonnances que les crédits étaient alloués et augmentés, si la nécessité en apparaissait; par leur intermédiaire qu'était placé sous les

(1) Cette subvention devait être prise sur le fonds annuel de 20,000 liv. voté par la province pour l'encouragement des manufactures et du commerce.

yeux du roi le cahier des doléances du comté et que parvenaient ensuite la réponse, qui lui était donnée, ainsi que les édits et règlements obtenus. A la fin de chaque triennalité, les élus particuliers étaient tenus de leur adresser toutes les délibérations qu'ils avaient prises, pour, avec leurs observations, être soumises aux alcades. Les questions essentiellement particulières au pays de Mâcon étaient au contraire du domaine exclusif de l'assemblée de ce pays ; elle avait droit de s'imposer pour ses dépenses propres et même, au cas de refus formel des élus généraux, de contracter des abonnements de taxes avec le Trésor.

La répartition entre les communautés, confiée en Maconnais aux états particuliers, s'opérait pour le reste de la Bourgogne, ainsi que nous l'avons déjà dit, par les soins des élus généraux. En Bretagne elle appartenait aux bureaux établis dans chaque diocèse et composés de membres des trois ordres ; ces bureaux étaient placés sous la dépendance de la commission intermédiaire chargée de dresser elle-même l'état de répartition générale des impositions par diocèse. Le Languedoc avait également des assemblées de diocèses qui tiraient de leur principale attribution le nom *d'assiettes*, sous lequel elles étaient désignées. Cette attribution devait même être la seule, si l'on en croit l'article 31 du règlement du 28 décembre 1768 sur les états du Languedoc ; il résulte cependant de l'arrêt du conseil du 2 mars 1785, cité par la continuateur de Moreau de Beaumont, que les diocèses avaient des dettes particulières, ce qui implique une certaine existence propre. En Provence et en Artois le département des paroisses semble avoir été fait par les assemblées mêmes. Les états de Béarn déléguaient ce pouvoir

à des commissaires spéciaux choisis dans leur sein.

L'étendue des pouvoirs des élus généraux avait fait sentir l'opportunité de soumettre leur administration à un contrôle spécial. Tel était en partie l'office des commissaires-alcades, choisis comme eux par les états parmi les membres des trois ordres, alternativement dans chaque district. Les alcades s'assemblaient un mois avant l'ouverture de la session. Ils examinaient tout ce qui avait été fait pendant la triennalité, critiquaient les abus, offraient les moyens de les prévenir ou de les arrêter, portaient leurs vues sur l'administration générale et particulière, dressaient des cahiers et des instructions qu'on lisait à chaque chambre avant la séparation des états. En un mot, dit l'auteur (Palliot) auquel nous empruntons ces détails, ils remplissaient les fonctions de censeurs dans la république.

Le personnel de l'administration provinciale de Bourgogne, et les mêmes services se retrouvaient à quelques différences près dans les autres grandes circonscriptions, se composait :

De deux secrétaires en chef, contresignant les délibérations tant des états que de la chambre des élus. C'étaient eux qui, au milieu des variations inévitables qu'entraînaient les mutations périodiques des administrateurs, avaient pour mission de maintenir la tradition et l'autorité des précédents. Sous leurs ordres travaillaient un certain nombre de commis.

De deux procureurs syndics. Leur principale attribution consistait à poursuivre auprès de qui de droit l'approbation des mesures adoptées par l'administration provinciale, ou, comme on disait alors, à prendre en main pour elle sur ses mémoires et requêtes pré-

sentés au gouvernement. Ils agissaient de même au nom des états particuliers, des communautés et villes, et provoquaient la répression des infractions commises aux priviléges locaux. Le Languedoc avait trois syndics généraux, le Béarn deux, la Bretagne deux également, dont l'un devait toujours résider à la suite de la cour.

D'un ingénieur en chef, de sous-ingénieurs, contrôleurs des ouvrages publics et agents secondaires des ponts et chaussées. Les routes et chemins se trouvaient en outre placés sous l'autorité de commissaires et de directeurs, choisis parmi les notabilités locales.

D'un inspecteur des haras.

D'un trésorier général qui centralisait les fonds versés par les collecteurs et les trésoriers des communautés, ou acquittés directement par les redevables entre les mains des receveurs particuliers, comme lui à la nomination des états, et établis dans les bailliages et autres subdivisions de la province. Le trésorier général comptait devant les états de sa recette; ce n'était qu'au point de vue de la manutention des deniers qu'il se trouvait justiciable de la chambre des comptes (1). A côté des agents de la province existaient

(1) En Bretagne, les états nommaient une députation spéciale pour aller à Nantes assister à la révision des comptes du trésorier général faite par la chambre des comptes. Suivant M. Laferrière, ce même droit appartenait également aux états des autres provinces. Alors il n'y avait pas comme actuellement unité de juridiction au point de vue de la comptabilité. Au milieu du dix-huitième siècle, chacun des pays d'états avait sa chambre des comptes : le Languedoc à Montpellier, la Bretagne à Nantes, la Bourgogne à Dijon, la Provence à Aix, le Béarn à Pau (jointe au parlement), la Flandre à Lille (unie au bureau des finances). Il existait en outre des chambres particulières pour la Normandie, le Dauphiné, la Franche-Comté, la Lorraine, les Trois Évêchés (unie au Parlement), le Blésois et la Dombes. Le reste du royaume ressortissait à la chambre des comptes de Paris, sauf le Roussillon, qui dépendait de celle de Montpellier.

dans les grandes circonscriptions (Bourgogne, Bretagne, Provence et Languedoc) des receveurs généraux dépendant exclusivement du gouvernement central, et chargés de certaines perceptions, versées directement au Trésor ; cette institution remontait à l'époque même de la création sous François Ier des recettes générales, mais elle formait presque absolument double emploi, et n'avait guère sa raison d'être, ainsi que le faisaient observer les rédacteurs du Compte de 1788. Dans les petits pays d'états et même pour la Flandre et l'Artois, le receveur général remplaçait le trésorier; toutefois les receveurs et trésoriers particuliers étaient choisis et contrôlés par les administrations provinciales.

V. — Telle était dans son ensemble, et en s'en tenant aux traits généraux, l'organisation des états des diverses provinces à la fin du dix-huitième siècle. En fait, on ne doit pas hésiter à le reconnaître, l'influence combinée du temps et de la centralisation gouvernementale avait introduit dans cette organisation ainsi que dans le fonctionnement des assemblées de nombreuses irrégularités qui, venant s'ajouter aux imperfections de l'origine première, en diminuaient singulièrement les avantages. Le choix des députés, d'abord dévolu aux suffrages des trois ordres, avait été peu à peu attribué à des priviléges soit personnels, soit territoriaux. Le tiers état notamment ne se trouvait plus représenté que par les titulaires des charges municipales, que les besoins financiers des deux derniers règnes avaient transformées pour la plupart en offices vénaux. La nécessité d'une convocation individuelle pour chaque session fournissait d'ailleurs au gouvernement le moyen d'exclure, par une simple prétermission, ceux dont la présence

pouvait lui paraître contraire à ses desseins. Le don gratuit était en réalité exigé, et l'accroissement de son chiffre devenait, de la part des représentants du pouvoir, l'objet de manœuvres, où la dignité se trouva des deux parts plus d'une fois compromise (1). Toutes délibérations ayant trait à des matières financières, telles que impôts, emprunts, procès, devaient être soumises à l'autorisation préalable du conseil du roi, et il en était de même du budget, ainsi que des règlements généraux, même ceux qui concernaient la tenue des séances (2). Enfin l'autorité des intendants venait presque à chaque pas entraver, arrêter la marche des comités intermédiaires de plus en plus circonscrite.

Quelques auteurs ne se contentent pas de signaler ces vices pour ainsi dire extrinsèques de l'administration provinciale, ils vont plus loin : cette administration aurait été, sous certains rapports, inférieure à celle des pays d'élection, moins profitable aux populations. « Pour tout ce qui concerne l'exécution des grands travaux d'ordre public, dit M. Thomas, en parlant de la Bourgogne (3), le soin des nécessités matérielles, l'intelligence et la conduite du bien-être général, les états ne trouvent rien par eux-mêmes et sont trop heureux de s'en rapporter à l'impulsion du gouvernement du roi. Une fois abandonnés à leur propre initiative, ils laissent tout aller au hasard, ils négligent tout, et tout dépérit. » Cette appréciation qui, vraie peut-être au début du dix-huitième siècle, ne semble guère plus en rapport

(1) Voir Depping Correspondance administrative du règne de Louis XIV, t. I. Introduction.

(2) Règlement de 1768 pour les états de Languedoc et ceux de Bretagne.

(3) Une province sous Louis XIV.

avec les indications que nous ont fournies les délibérations des élus généraux, pour la triennalité 1781 à 1784, est étendue par M. Depping, M. Chéruel et d'autres auteurs à l'ensemble des institutions provinciales ; elle s'appuie de plusieurs faits graves que l'on ne saurait contester, et qui témoignent de l'utilité en ces matières du concours des deux pouvoirs ; mais l'infériorité relative des généralités d'états est presque unanimement contredite par l'opinion des contemporains tels que Fénelon (1), Montesquieu (2), le marquis de Mirabeau (3), ainsi que par celle d'un grand nombre de publicistes modernes. Nous nous bornons sur ce point à renvoyer le lecteur au mémoire déjà souvent cité de M. Laferrière (4), et au chapitre que M. de Tocqueville,

(1) « On n'y est pas moins soumis qu'ailleurs et on y est moins épuisé » écrivait l'illustre archevêque de Cambray dans ses plans de gouvernement destinés au duc de Bourgogne.

(2) Esprit des lois, livre XIII, ch. XII. « On s'imagine toujours que ces provinces ne payent pas assez, parce que, par un effet de la bonté de leur gouvernement, elles pourraient payer davantage. »

(3) Mémoire sur les états provinciaux. D'Argenson, dans ses Mémoires (t. V, p. 373), donne cependant à ce sujet une note un peu discordante. « Les états de Languedoc, dit-il, sont épiscopaux ; ce sont eux qui ont la meilleure tenue et sont en même temps les plus soigneux du bien public. Ceux de Bretagne sont conduits d'une noblesse mutine et jalouse ; ceux de Bourgogne asservis à un gouvernement despote ; ceux d'Arras formés d'une noblesse fière et bornée ; ceux de Provence sont populaires, mais avec des communautés pauvres et dépourvues d'émulation et d'industrie, aussi sont-ils presque sans crédit. »

(4) Voici la conclusion de l'étude à laquelle il s'est livré sur les états d'Artois : « En matière ecclésiastique, les états ont maintenu et protégé la liberté canonique de la juridiction et la garantie publique du concours pour la collation des fonctions curiales les plus importantes ; en matière civile, la liberté des héri-

dans son livre sur l'ancien Régime et la Révolution, a consacré aux pays d'états et en particulier au Languedoc. « Les provinces, qui jouissaient de cette administration indépendante, déclare le baron Mounier, rapporteur de la loi de 1838 à la chambre des pairs, se distinguaient généralement par un plus haut degré de prospérité ; les intérêts du pays étaient mieux entendus et mieux défendus, les travaux publics mieux dirigés, mieux surveillés. »

Il serait facile de multiplier à ce sujet les citations; mais en passant dans le domaine des faits il nous suffira de rappeler, — d'une part que la conversion des corvées en prestations en argent, cette grande préoccupation des administrateurs d'alors, avait été opérée par beaucoup de pays d'états, et que ceux d'entre eux qui, comme la Bretagne, les conservèrent jusqu'à la fin, en surent entourer l'application de garanties propres à sauvegarder tous les intérêts; — d'autre part que, malgré les nombreuses voies de communication, ainsi que les autres ouvrages considérables, dont les états avaient doté leurs provinces, la confiance dans leur administration financière était telle, au dix-huitième siècle, que le gouvernement, à bout de ressources, n'avait pu contracter de nouveaux emprunts que sous leur garantie expresse. Le chiffre total de ces

tages pour le maintien du franc aleu, noble ou roturier, le droit pour les simples citoyens de posséder toute espèce de terre sans taxe de transmission ; la liberté contractuelle par l'exemption des droits de contrôle ; la liberté civile par la garantie inviolable des juges naturels, par l'exclusion des évocations et des committimus et par l'exemption complète du droit d'aubaine ; en matière administrative et économique, le consentement et l'intervention des états dans toutes les matières d'impôt et l'abolition des privilèges de classes pour l'impôt territorial. »

emprunts s'élevait en 1789 à 196,340,244 liv. (1); l'intérêt en était relativement peu élevé. N'omettons pas non plus de signaler l'élan patriotique avec lequel ces assemblées répondirent à l'appel adressé en 1761 par le duc de Choiseul à la nation, pour restaurer la marine (2).

Les états avaient successivement perdu de nombreuses attributions ; ils avaient vu leur indépendance s'évanouir insensiblement; mais ils avaient conservé leur prérogative, la plus précieuse et la plus chère aux populations, celle de diriger la répartition des impôts et d'en surveiller le recouvrement; l'octroi du don gratuit, tout illusoire qu'il était, leur fournissait en outre l'occasion de faire renouveler chaque année par le gou-

(1) En voici le détail, d'après le Compte général au 1er mai 1789.

	Emprunts réalisés.	Reste dû au 1er janvier 1789.
Languedoc.	116 292,593 l.	80,579,145 l.
Bretagne.	20,233,000	14,528,910
Bourgogne et Bresse . . .	31,173,151	17.502,316
Provence	15,800,000	8,617,803
Flandre.	9,494,500	8,847,500
Artois.	3,347,000	1,975,000
	196,340,244 l.	132,050,674 l.

(2) Le 26 novembre 1761 les états de Languedoc, assemblés à Montpellier, par une délibération unanime, offrirent au roi un vaisseau de 74 canons. Les états de Bourgogne, ceux de Bretagne, ceux de Flandre, de même que la ville de Paris, la chambre de commerce de Marseille et les grandes compagnies de finances, s'engagèrent en même temps à faire construire un vaisseau de ligne plus ou moins fort suivant leurs facultés. Le Languedoc avait levé en 1744 et entretenait depuis lors à ses frais le régiment de Septimanie (vie privée de Louis XV par d'Angerville, t. 4, p. 13). Nous avons déjà dit qu'en 1782 les états généraux de Bourgogne votèrent un emprunt d'un million pour être employé à la construction et à l'armement d'un vaisseau du premier rang.

vernement central l'engagement solennel de maintenir les droits et libertés de la province (1).

Il est un autre avantage, que les pays, dont nous nous occupons, devaient à leur organisation particulière, et qui, moins sérieux, avait cependant son importance. « Les séances, dit M. Depping, étaient des événements pour les provinces, et surtout pour les villes où siégeaient les assemblées, et où beaucoup de monde en profitait. L'affluence y était considérable; non-seulement les évêques, les barons et les députés des villes s'y réunissaient, mais les familles nobles y accouraient, parce qu'alors les fêtes et toutes sortes de divertissements s'y succédaient au milieu des affaires; c'était l'époque du mouvement, des plaisirs, des dépenses et de l'ostentation. »

Ainsi refluaient au moins un instant vers les provinces la vie et l'activité, qui déjà à cette époque commençaient à abandonner les extrémités pour se porter au centre (2).

(1) En Bretagne, avant la clôture de chaque session, les commissaires déclaraient au nom du roi les états confirmés dans tous leurs droits et en renouvelaient le contrat, dont l'une des clauses constamment répétée était l'exemption totale des droits sur les sels. (Moreau de Beaumont, t. V, p. 171 et 374).

(2) Cette désertion des provinces au profit de la capitale a frappé plusieurs publicistes du dix-huitième siècle. Nous n'en citerons qu'un seul, le fameux Mirabeau. « Mirabeau, dit M. Sainte-Beuve, en parlant de son Mémoire du 15 octobre 1789, se montre désireux en toute occasion de diminuer l'influence de Paris et sa prédominance sur les provinces. Il connaît ce grand centre et foyer de corruption, et, de bonne heure, il en désespère. « Au lieu de chercher à changer la température de Paris, ce qu'on n'obtiendra jamais, il faut au contraire s'en servir pour détacher les provinces de la capitale. » Il aspire constamment, dans ses divers projets, à affranchir de cette influence factice et inflammatoire et la royauté et les provinces. »

CHAPITRE IV.

PROJETS DE RÉFORME. — PLANS DE FÉNELON, DE MIRABEAU, DE TURGOT ET DE LE TROSNE.

—

Nous avons successivement étudié l'administration des pays d'élection et celle des pays d'états, et leur comparaison nous a fait reconnaître les avantages réels, que ces dernières provinces devaient à l'intervention de leurs représentants dans le vote et la répartition de l'impôt, ainsi que dans la direction de divers travaux d'intérêt général ou local. Avant de rapporter comment un système d'institutions analogues aux assemblées des états fut appliqué, sous Louis XVI, à toutes les généralités du royaume, il nous faut encore analyser rapidement les différents projets, que fit naître au dix-huitième siècle le désir de cette réforme.

I. — La situation relativement moins favorable des pays d'élection préoccupa plus d'une fois, en effet, à cette époque, l'opinion publique. Sous Louis XIV même, un prince de la famille royale, le duc de Bourgogne, avait songé à rétablir dans tout le royaume ces états que son aïeul venait de supprimer en partie, et dont les derniers survivants voyaient chaque jour restreindre leur action. Voici ce qu'on lit à ce sujet dans les plans de gouvernement concertés entre Fénelon et le duc de Chevreuse (1):

(1) Novembre 1711. *Œuvres de Fénelon.*

§ 3. — *Administration intérieure.* — « Etablissement *d'assiettes*, ou petites assemblées de chaque diocèse, comme en Languedoc, composées de l'évêque, des seigneurs du pays et du tiers état, et réglant la levée des impôts suivant le cadastre.

« Etablissement d'états particuliers, au nombre de vingt au moins, par une nouvelle division des provinces, composés des députés des trois ordres de chaque diocèse, avec pouvoir de policer, corriger, destiner les fonds, etc., écouter les représentations des députés des assiettes.

« Impôts. — Cessation de gabelles, grosses fermes, capitation et dîme royale; mesurer les impôts sur la richesse naturelle du pays et le commerce qui y fleurit; suffisance des sommes que les états particuliers lèveraient pour payer leur part de la somme totale des charges du gouvernement; impôt par les états du pays sur le sel, sans gabelles; ordre des états toujours plus soulageant que celui des fermiers du roi; plus de financiers.

« Point d'intendants; *missi dominici* seulement de temps en temps. Les conseils du roi n'ont d'autre autorité administrative que le droit d'inspection par commissaires.

« Etablissement d'états généraux; leur utilité, leur supériorité sur ceux des provinces. Correction des choses faites par les états provinciaux sur plaintes et preuves. Révision générale des comptes pour fonds et charges ordinaires. »

Le duc de Bourgogne avait-il donné son entier assentiment à ce plan; les mémoires de Saint-Simon témoignent que du moins il en adopta le principe. Dans le chapitre si connu que l'illustre chroniqueur a con-

sacrés à l'éloge du Dauphin, passant en revue les diverses réformes qu'ils avaient abordées et méditées ensemble, il nous apprend en effet que « la comparaison, que ce prince faisait des pays d'états avec les autres, lui avait donné la pensée de partager le royaume en parties, autant qu'il se pourrait, égales pour la richesse, de faire administrer chacune par ses états, de les simplifier tous extrêmement pour en bannir la cohue et le désordre, et d'un extrait aussi fort simplifié de tous ces états des provinces former quelquefois des états généraux du royaume. » Nous trouvons les mêmes énonciations, avec plus de détails, dans un mémoire attribué à Saint-Simon et publié en 1860 par M. P. Mesnard, sous le titre de *Projets de gouvernement du duc de Bourgogne*. D'après ce mémoire, la France aurait été divisée en douze grandes provinces, dont les états particuliers eussent dû s'assembler annuellement pour régler tout ce qui concernait la finance et le commerce; chaque état particulier aurait été composé de trente-six membres, douze de chacun des trois ordres, et eût député trois représentants aux états généraux, qui se seraient réunis tous les cinq ans.

II. — La réforme projetée par l'archevêque de Cambray et son royal élève tomba après eux dans un long oubli; elle n'en fut tirée que près d'un demi siècle plus tard par le marquis de Mirabeau, qui publia en 1750 un *Mémoire sur les Etats provinciaux*. Son but, dit-il dans la préface de la seconde édition (1), était, dans l'origine, de répondre à ceux qui proscrivaient la forme d'administration des pays d'états; mais

(1) 1759. IVe partie de l'*Ami des hommes*.

bientôt il élargit son cadre, et voulut présenter au public « l'avantage que le roi et l'Etat trouveraient à ce que les pays d'élection fussent provinces d'états. »

Dans l'introduction, l'auteur établit que, pour qu'une société soit bien ordonnée, il faut que toutes les parties y concourent à la force du gouvernement, et que les peuples ne se reconnaissent pas seulement sujets d'un seul maître, mais se regardent aussi comme membres d'un même corps ; ce résultat ne peut être obtenu que par le moyen d'une organisation intérieure fixe, uniforme et dont les ressorts soient confiés à différents ordres d'hommes, tous intéressés au maintien de la chose publique, considérée comme le soutien nécessaire de leur chose particulière. L'intérêt général et particulier de toutes les sociétés roule sur quatre grands pivots : la religion, la défense de la patrie, la justice au dedans, la discipline et l'administration intérieures. Les règles de la constitution politique demandent que l'on attribue à chaque ordre de choses un ordre d'hommes choisis, préposés à sa manutention, et qui, liés en ce sens à l'intérêt général, peuvent être considérés comme les ordres constitutifs de la veritable monarchie ; ce sont : le clergé ; la noblesse ; l'ordre civil, qui assure l'observation des lois ; l'ordre municipal ou ordre citoyen, chargé de la police journalière, du maniement des finances, et de tous les détails de l'administration publique. L'ordre civil et l'ordre municipal doivent être composés de membres choisis parmi les deux autres, ainsi que parmi les notables du tiers état.

L'autorité attribuée aux assemblées du municipal n'est du reste qu'une émanation de la pleine puis-

sance du souverain ; aucun détail ne leur est confié que sous l'inspection de ses préposés, aucune juridiction ne leur appartient qu'en vertu de l'autorisation du gouvernement. Toutefois, la surveillance du pouvoir central ne doit s'exercer sur les actes de ces assemblées que lorsqu'elles statuent, et non pas quand elles régissent.

Après ces considérations générales, l'auteur aborde le sujet même, et le divise en trois parties : dans les deux premières, destinées principalement à répondre aux attaques dirigées contre les assemblées provinciales, il démontre les avantages des états relativement au bonheur des peuples, auxquels ils assurent l'exactitude et la justesse de la répartition des impôts, leur permanence, et la douceur dans les détails de l'administration domestique ; puis, relativement à l'autorité du souverain, qui, jouissant d'un droit absolu de surveillance, et aussi strictement obéi que dans le reste du royaume, trouve dans le crédit des états de nouvelles ressources, et n'a aucuns frais à acquitter, ni pour l'administration, ni pour la perception, singulièrement simplifiées du reste. La troisième partie de l'ouvrage traite de la façon d'établir des états provinciaux dans tout le royaume, c'est-à-dire de l'exécution du plan.

M. de Mirabeau prend, comme Fénelon, pour type l'assemblée du Languedoc. Les états devront se réunir tous les ans ; ils seront composés de membres des trois ordres : des archevêques et évêques pour le clergé, des barons pour la noblesse, et pour le tiers état de députés élus parmi les officiers municipaux des villes, lesquels seront dorénavant renouvelés tous les ans, et choisis tant parmi les gentilshommes que

parmi les notables bourgeois. Le tiers aura double représentation, et, afin qu'il puisse profiter de cet avantage, les délibérations se feront en commun, et le vote par tête ; les distinctions entre les ordres ne seront que de déférence, et nullement d'autorité absolue. Au président de chaque ordre appartiendra le droit de proposition. Les états régleront tout ce qui est relatif aux travaux publics, à l'agriculture, au commerce, à l'industrie, enfin aux finances. Pour ce dernier objet, on fera le calcul de ce que rapportent au roi les fermes dans la province, ainsi que du montant des contributions ordinaires et extraordinaires qui s'y lèvent. Les états s'engageront à fournir au Trésor une somme égale à laquelle ils pourvoiront, pour les impositions indirectes, dans la forme qu'ils jugeront convenable, et pour les autres, au moyen d'une taille réelle. L'établissement de cette taille sera facile et donnera un cadastre exact de tout le royaume. Les états nommeront à tous les emplois généraux ; ils rendront compte de leurs diverses opérations au roi par l'intermédiaire des intendants, ses commissaires, et recevront par le même canal des ordres pour le bien-être général de l'Etat.

L'administration des cantons et subdivisions de la province sera réglée d'après les mêmes principes.

Il y aura une commission intermédiaire, formée des syndics généraux, lesquels seront élus annuellement parmi les représentants des trois ordres, mais exerceront réellement deux ans, les anciens syndics restant l'année suivante en charge pour transmettre à leurs nouveaux collègues la tradition administrative. Un ou plusieurs des syndics devront être toujours à la suite de la cour pour la correspondance des affaires.

Le plan du marquis de Mirabeau, reproduction

presque complète de celui du duc de Bourgogne, était de maintenir les institutions du passé, mais en les améliorant, en les conciliant le plus possible avec les idées de liberté qui germaient déjà dans toutes les têtes ; il voulait laisser le reste au temps et à l'expérience des hommes. Les deux autres projets, dont nous avons encore à parler, furent conçus dans un sens plus radical.

III. — Le premier est celui de Turgot (1776). On connaît les grandes et utiles réformes que ce contrôleur général voulait introduire dans la législation du royaume, et dont son trop court ministère ne lui a permis de jeter que quelques bases. Le mode vicieux de la répartition des impôts et de la confection des travaux publics dans les généralités de pays d'élection avait particulièrement attiré son attention, alors qu'il était intendant de Limoges, et pour y remédier il avait songé à transporter les attributions des agents du gouvernement à une hiérarchie d'administrations municipales, qui se seraient engendrées successivement l'une l'autre par la voie de l'élection. Ses idées à ce sujet sont déposées dans un Mémoire au roi, dont il aurait confié la rédaction première à Dupont de Nemours (1).

« Pour pouvoir bien commander un peuple, dit Turgot, il faudrait connaître sa situation, ses besoins, ses facultés même dans un assez grand détail. C'est ce que ne peut pas espérer le roi dans l'état actuel des

(1) Mémoire sur les municipalités à établir en France. *Œuvres posthumes de Turgot.* Lauzanne, 1787. M. Léonce de Lavergne, dans un article sur Dupont de Nemours, inséré au *Journal des Économistes*, numéro de mars 1870, dit expressément que le mémoire de 1776 était de lui et que, si Turgot en avait approuvé les idées principales, ce ministre devait le revoir et le corriger avant de le présenter au roi.

choses, ce que ses ministres ne peuvent se promettre, ce que les intendants et leurs subdélégués ne peuvent guère. De là naissent dans l'assiette et la répartition des impositions, dans les moyens de les lever et dans l'administration intérieure, une infinité d'abus qui sont ceux qui excitent le plus de murmures, et qui, portant le plus sur les dernières classes du peuple, contribuent effectivement le plus à les rendre malheureuses. La cause du mal est que la nation n'a point de constitution; c'est une société composée de différents ordres mal unis, d'un peuple dont les membres n'ont entre eux que très-peu de liens sociaux, où, par conséquent, presque personne n'est occupé que de son intérêt particulier, exclusif, où presque personne ne s'embarrasse de remplir ses devoirs, ni de connaître ses rapports avec les autres. Les familles considèrent les ordres de l'autorité comme la loi du plus fort, à laquelle il n'y a d'autre raison de céder que l'impuissance d'y résister, et que l'on peut éluder quand on en trouve les moyens... Il résulte de cette situation que le souverain est obligé de tout décider par lui-même ou par ses mandataires; de statuer sur tout, et le plus souvent par des volontés particulières, tandis qu'il pourrait gouverner comme Dieu par des lois générales, si les parties intégrantes de son empire avaient une organisation régulière et des rapports communs. Ce qu'il faut se proposer, c'est donc un plan qui lie les individus à leurs familles, les familles à leurs villes ou villages, les villes et villages à l'arrondissement, les arrondissements à la province, les provinces à l'Etat. »

Dans sa réforme l'auteur n'a en vue que les pays d'élection; il laisse entièrement de côté les pays d'états, dont l'administration lui semble sous plus d'un rapport

défectueuse; les grands avantages que les généralités d'élections tireront de leur nouvelle organisation engageront, il l'espère, tôt ou tard, les autres provinces à demander au roi d'abandonner leurs priviléges pour se rapprocher de la constitution générale.

Municipalités de villages et de villes. — Dans chaque paroisse doit être établie une administration ayant pour attributions : 1° de répartir les impositions directes, taille, capitation, vingtièmes; 2° d'aviser aux ouvrages publics, chemins vicinaux et autres spécialement nécessaires aux villages; 3° de savoir quelles sont les relations de la communauté avec les autres communautés voisines, et avec les grands travaux publics de l'arrondissement, et de porter à cet égard le vœu de la paroisse à l'autorité supérieure; 4° de veiller à la police des pauvres et à leur soulagement.

Cette administration est composée des chefs de famille possesseurs de biens-fonds produisant un revenu de 600 livres ou la valeur d'environ trente setiers de blé. Ceux qui ne jouissent que d'un revenu inférieur, les *citoyens fractionnaires*, ont le droit de se réunir de manière à former une unité de 600 livres, et d'élire annuellement l'un d'entre eux pour les représenter à l'assemblée de paroisse. Au contraire, autant de fois on a 600 livres de rente, autant on a de voix. Cette disposition, qui pourrait en certains cas assurer une trop grande prépondérance aux seigneurs et autres gens riches, est alors garantie de tous abus par le recours à l'assemblée de l'élection.

Les nobles et les ecclésiastiques sont membres des municipalités, mais seulement à titre de propriétaires, et non comme ordres distincts. La délibération et le vote ont lieu en commun et par tête.

Tant que les priviléges en matière d'impôts subsisteront, les assemblées municipales devront être convoquées d'après trois modes différents : 1° en petites assemblées pour répartir les contributions auxquelles le tiers état seul est soumis ; 2° en moyennes assemblées pour celles que la noblesse supporte comme lui ; 3° en grandes assemblées pour les affaires et répartitions communes à tous les propriétaires fonciers de la paroisse.

La distribution même des voix donne la meilleure règle pour l'assiette de l'impôt ; les déclarations faites publiquement en présence des autres contribuables sont faciles à contrôler ; elles amèneraient promptement et sans frais la confection d'un cadastre général du royaume.

Les assemblées choisissent dans leur sein trois officiers annuels, indéfiniment rééligibles, un syndic président, un greffier et un élu ou député à l'assemblée de l'élection. Elles administrent soit par elles-mêmes directement, soit en déléguant une partie de l'exécution à des agents municipaux. Cette délégation est obligatoire pour les grandes communautés urbaines. Dans les villes, le droit de vote n'appartient qu'aux citoyens possédant un terrain de la valeur de 18,000 liv., sans tenir compte des constructions qui le couvrent (1).

(1) Turgot considère les maisons comme une sorte de placement à fonds perdu, qui ne saurait passer pour une véritable et solide propriété. En ne tenant compte que de la valeur du terrain, on maintiendra une juste égalité entre les habitants des villes et ceux des campagnes, et l'on arrivera en outre à ce résultat appréciable que les assemblées seront peu nombreuses et composées presque exclusivement de représentants de citoyens fractionnaires. « Il y a, en effet, très-peu de possesseurs de maisons dans les villes, dont le terrain occupé par leurs édifices vaille 18,000 livres. On n'en trouverait pas quarante à Paris. »

Municipalités d'élection. — Ces assemblées sont composées d'un député de chacune des municipalités du premier degré. Elles nomment dans leur première séance un président et un greffier. La durée de la session est de huit à douze jours, et partagée en deux : dans la première partie on s'occupe de la distribution des rangs entre les villes et villages d'après les registres de chaque paroisse apportés par son député, ainsi que de la rédaction de trois rôles répondant aux divisions en petites, moyennes et grandes assemblées; on examine les demandes des paroisses en remises pour accidents physiques; les remises accordées sont supportées proportionnellement par les autres paroisses; enfin chaque député expose, aux termes des instructions par écrit qui lui ont été confiées par ses commettants, les travaux d'utilité publique qui semblent de nature à intéresser le district tout entier. L'assemblée décide définitivement, ou, suivant les cas, en réfère à la province pour obtenir son concours.

Ces diverses opérations ne consumeront pas huit jours; chaque paroisse fera les frais de son député pendant ce laps de temps; l'excédant sera à la charge du député lui-même.

Dans la dernière séance, l'assemblée d'élection nomme un représentant à l'assemblée provinciale. Il peut être étranger au district : il reçoit des instructions ainsi que le double des registres de l'assemblée contenant ceux des paroisses.

La seconde partie de la session, de quatre jours au plus, a lieu après la tenue des municipalités supérieures, pour procéder à la répartition de la somme demandée à chaque paroisse sur les bases posées dans la première réunion.

Municipalités provinciales. — Elles sont formées des députés des assemblées d'élection, au nombre de trente environ. Deux sessions : dans la première, constatation de l'état des districts, et règlement de leur part contributive; soulagement aux districts malheureux ; proposition par les députés de travaux d'utilité publique. Si les travaux concernent une province, on peut lui écrire à ce sujet; les autres municipalités ont également le droit de correspondre entre elles. L'assemblée nomme à la grande municipalité un député, qu'elle peut choisir hors de son sein et auquel elle remet des instructions. Elle lui donne un adjoint.

La première session doit être de trois semaines au plus, pendant lesquelles les districts défrayent leurs représentants.

Après la clôture de la municipalité générale, il y a une seconde session de huit jours pour la répartition des impôts entre les districts.

Grande municipalité ou municipalité générale du royaume. Cette institution est le faisceau par lequel se réuniront sans embarras, dans les mains du roi, tous les fils correspondant aux points les plus reculés et les plus petits du royaume. La grande municipalité est composée d'un député de chaque assemblée provinciale, avec un adjoint pour le suppléer dans le travail du cabinet; l'adjoint a séance, mais non pas voix délibérative, à l'assemblée; il reçoit un traitement de 1,000 liv.; les députés touchent 1,000 écus.

Les ministres ont séance et voix à la municipalité générale; le roi même l'honorera quelquefois de sa présence.

Les attributions de l'assemblée consistent dans la répartition des impositions entre les provinces, la dé-

cision des grands travaux publics, ainsi que des voies et moyens d'y pourvoir, la distribution des secours aux provinces qui auront essuyé des pertes, ou qui proposeront d'utiles entreprises qu'elles ne seraient pas assez riches pour exécuter. Le ministre des finances déclarera les sommes nécessaires aux dépenses de l'État et les travaux que le gouvernement juge nécessaires; le reste sera laissé à l'initiative et à la volonté de l'assemblée, qui ne pourra toutefois répartir les secours et subventions aux provinces qu'au marc la livre des impositions sur le reste du royaume.

Depuis la séparation des assemblées jusqu'aux nouvelles élections, les présidents, greffiers et députés de tous les degrés conserveront leur titre, afin que le gouvernement puisse se procurer par leur entremise tous les renseignements dont il aura besoin.

Du reste, remarquons bien ce point, sur lequel Turgot insiste :

Toutes les assemblées, depuis la première jusqu'à la dernière, sont des municipalités et non point des états, c'est-à-dire qu'elles pourront éclairer et que, par leur constitution même, elles éclaireront le pouvoir sur la répartition des impôts et sur les besoins particuliers de chaque localité, mais qu'elles n'auront nulle autorité pour s'opposer aux opérations indispensables que réclame la réforme de l'État (1). Elles n'ont pas le pouvoir législatif, elles sont surtout consultatives.

Le gouvernement, n'étant plus chargé de détails,

(1) Pour cette réforme, Turgot comptait beaucoup sur le concours des municipalités. Il avait l'intention de leur confier la régie des eaux et forêts, de les consulter sur l'amélioration des traites et des gabelles, de la législation domaniale, etc. (Vie de Turgot, en tête de ses œuvres.)

pourra se livrer aux grandes vues d'une sage législation. Toutes les affaires particulières, celles des paroisses, celles des élections, celles des provinces mêmes se feront toutes seules par les gens qui en seront le plus instruits et qui, décidant dans leur propre cause, ne pourront jamais se plaindre.

Mais ce n'est pas assez de donner des droits à un peuple, il faut encore le rendre apte à les exercer dignement. Dans ce but, et comme corollaire, Turgot propose l'établissement d'un conseil de l'instruction nationale qui aura la haute main sur tous les établissements et veillera à l'uniformité de l'éducation des citoyens, en même temps qu'au développement de l'enseignement primaire, assuré à toutes les paroisses.

M. de Tocqueville a fait du plan de Turgot l'objet d'une étude spéciale (Mélanges et Fragments historiques, p. 161 et s.), et le juge avec une certaine sévérité. Il remarque combien ce plan est incomplet puisque les difficultés, qui peuvent s'élever dans l'exécution entre les différentes assemblées locales et le pouvoir administratif gouvernemental, ne semblent point aperçues, qu'aucun commissaire du roi ne paraît au milieu d'elles, que l'intendant n'est pas même nommé une fois. Il a grand'peine à admettre que les assemblées des divers degrés eussent pu conserver longtemps le caractère uniquement consultatif, et reproche à ce sujet au ministre la légèreté et l'inexpérience avec lesquelles, n'annonçant et ne croyant faire qu'une simple réforme administrative dans le but d'améliorer le régime et la répartition de l'impôt, il eût en réalité commencé une immense révolution aboutissant fatalement à la subversion totale de la constitution de l'Etat. Ces critiques et d'autres encore, que formule le publi-

ciste que nous citons, sont justes assurément; mais ne se trouvent-elles pas grandement atténuées par l'affirmation de M. de Lavergne que nous n'aurions sous les yeux qu'une première ébauche, vraisemblablement tracée par une main étrangère, et dans tous les cas destinée à une révision ultérieure.

IV. — Les projets de réforme de Turgot répondaient trop au sentiment général pour succomber tout entiers avec leur auteur. Avant d'indiquer comment et dans quelles limites ils furent repris, au moins en ce qui concerne le sujet que nous traitons, il nous reste à dire quelques mots d'un troisième système, celui de Le Trosne, dont l'ouvrage, publié en 1779 sous ce titre : *De l'Administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, fut couronné par l'Académie de Toulouse.

Pour Le Trosne, qui appartient à l'école des physiocrates, le but principal est la réforme de l'impôt. « La terre est la source unique des richesses; le travail de la culture est seul productif, et il n'y a d'impôt régulier que celui qui est assis directement sur le produit net de la culture et exigé des propriétaires. »

En vertu de ce principe, il conclut à la suppression de toute contribution indirecte et à l'établissement d'une taille réelle unique. On ne saurait réaliser une pareille entreprise que par la nation elle-même. L'administration provinciale en est le meilleur moyen. L'auteur propose un système d'organisation qui embrasse seulement les pays d'élection; il laisse de côté, pour le moment, les pays d'états. Ce point d'analogie n'est pas le seul que nous trouverons entre son plan et celui de Turgot. La différence principale est que le contrôleur général maintient concurremment l'administra-

tion de la nation et celle du gouvernement, tandis que Le Trosne accorde à peu près tout à la première.

Nouvelle division du royaume, faite le plus également possible :

1er DEGRÉ. *Communauté d'arrondissement comprenant un certain nombre de paroisses.* Assemblée générale formée de tous les possesseurs ou représentants d'un revenu foncier de 600 livres et traitant, sous la présidence d'un conseiller de district, de toutes les affaires communes. Comité permanent d'administration; syndic général chargé de la perception de l'impôt qu'il verse tous les mois entre les mains du receveur du district. Ce syndic est en outre chargé de tenir les registres du cadastre, d'enregistrer les baux ou de les passer, d'insinuer les actes translatifs de propriété, de veiller sur les biens des mineurs, etc.

2e DEGRÉ. *District*, comprenant à peu près dix-huit communautés d'arrondissement. Conseil de district composé de membres à vie, élus par les députés des communautés, parmi les propriétaires jouissant d'un revenu de 1,000 livres au moins dans la circonscription; les membres de ce conseil sont chargés de la présidence, de l'administration et de l'inspection des arrondissements.

3e DEGRÉ. *Généralité*, formée d'environ dix districts. Conseil provincial composé de membres à vie élus par l'assemblée provinciale parmi les possesseurs d'au moins 10,000 livres de revenu. Le conseil veille sur toute l'administration de la province, dirige et inspecte les conseils de district, suit l'exécution du plan ordonné pour l'assiette de l'impôt, enfin fait exécuter tous les travaux arrêtés par l'assemblée provinciale, à laquelle il rend compte.

Cette assemblée de quarante-huit membres, y compris ceux du conseil, est également élue parmi les propriétaires fonciers d'au moins 10,000 livres de rente, par un collége composé de représentants des communautés et districts. Elle se réunit un mois tous les deux ans, pour régler, sous le bon plaisir du roi, tout ce qui concerne l'administration intérieure de la généralité. Elle accorde une décharge définitive au receveur et au trésorier des dépenses, dont les comptes ont été arrêtés par le conseil provincial. Avant de se séparer, elle choisit parmi les membres du conseil provincial, ayant au moins dix ans d'exercice, un député au conseil national à la place de celui qui doit sortir.

Le *conseil national* est composé de deux députés par généralité, nommés pour quatre ans, renouvelables par moitié et rééligibles après un intervalle de deux ans. Il est présidé par le roi, ou, en son absence, par le ministre des finances; il participe à la fixation de l'impôt, rassemble toutes les connaissances relatives à chaque province; est, d'un côté, en rapport avec les ministres, et de l'autre, en correspondance continuelle avec les conseils provinciaux auxquels il transmet des ordres; enfin fait faire tous les ans une inspection des généralités par la moitié de ses membres. Les députés au conseil national sont défrayés par le roi.

Toutes ces assemblées aux divers degrés ont pour première mission l'assiette de l'impôt territorial, assurée au moyen d'un cadastre toujours tenu au courant. La dette publique devra être liquidée et répartie entre les généralités. Nous ne suivrons pas Le Trosne dans l'examen des diverses réformes qu'il propose et auxquelles il veut faire concourir les administrations provinciales. Nous remarquerons seulement que, pour la

confection des chemins, il demande le remplacement de la corvée partie par une prestation en argent, et partie par le concours des troupes. Cette dernière idée, empruntée aux Romains, était alors assez généralement répandue, et accueillie avec une certaine faveur (1).

Les deux derniers systèmes, que nous venons d'examiner, diffèrent essentiellement de celui du marquis de Mirabeau; leurs principes rompent presque complétement avec le passé; à l'antique distinction des ordres ils tendent à substituer une aristocratie nouvelle, celle de la fortune; symptômes de la transformation sociale qui va s'accomplir, ils seront jusqu'à un certain point reconnus et consacrés par l'Assemblée Constituante en 1789.

Les publicistes n'étaient pas les seuls à réclamer la création de conseils ayant pour but de mettre le souverain en rapport et en communication directe avec ses sujets.

« La preuve la plus réelle, disait la cour des aides de Paris dans ses remontrances de 1775, que nous puissions donner à V. M. de la sincérité de notre zèle, est de lui déclarer qu'il n'est pas possible que les corps de magistrature soient seuls auprès d'elle les interprètes de l'intérêt social; et que les magistrats qui, depuis longtemps, jouissent seuls dans le royaume du droit de représentation, sont insuffisants pour remplir dans toute son étendue cet important ministère...

(1) Elle avait été proposée par Saint-Simon au régent (*Mémoires*, t. XII, p. 371). Dans les remontrances sur l'édit de 1776 portant suppression de la corvée, le parlement avait également, par l'organe du ministère public, conseillé au roi l'emploi des soldats pour l'établissement et l'entretien des chemins.

Mais comment établir une relation entre le roi et la nation qui ne soit pas interceptée par tous ceux dont le roi est entouré? Nous ne devons pas vous le dissimuler : le moyen le plus simple, le plus naturel, le plus conforme à la constitution de cette monarchie serait d'entendre la nation elle-même assemblée, et de permettre des assemblées de chaque province; personne ne doit avoir la lâcheté de vous tenir un autre langage; personne ne doit vous laisser ignorer que tel est le vœu unanime de la nation. »

CHAPITRE V.

PROJET DE NECKER. — L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE DU BERRY ET CELLE DE LA HAUTE GUYENNE.

—

I. — Ce fut à Necker qu'il appartint de décider Louis XVI à donner satisfaction au vœu, dont la cour des aides s'était rendue l'interprète. Dans l'année qui suivit son entrée au ministère, reprenant et s'appropriant au moins pour partie les idées émises par le marquis de Mirabeau et par Turgot, il présenta au roi (1778) un Mémoire (1) qui rappelait toutes les plaintes élevées depuis longtemps contre l'administration des pays d'élection, et indiquait la nécessité d'y porter un prompt remède : le remède, qu'il proposait en même temps, était la création d'administrations provinciales ou municipales.

Nous avons retracé plus haut, d'après ce Mémoire, les abus de tout genre qu'entraînait l'omnipotence des intendants et des fonctionnaires placés sous leurs ordres. De là, disait Necker, cette fermentation générale

(1) Ce Mémoire, destiné au roi seul, fut imprimé en 1781, furtivement suivant les uns, suivant d'autres du consentement de Necker ; il souleva contre le directeur général des finances toute l'animosité des parlements, dont il critiquait vivement les tendances à délaisser les fonctions honorables et tranquilles de la magistrature, pour se mêler de l'administration et se poser ainsi sans titres en défenseurs des droits de la nation.

sur la répartition des impositions et sur les corvées, et sur l'arbitraire absolu, et sur la difficulté d'obtenir justice, et sur le défaut d'encouragement. De là peut-être l'indifférence générale pour le bien de l'Etat qui gagne tous les jours. Le gouvernement, témoin de toutes ces plaintes, ne trouvera jamais que des moyens insuffisants pour y remédier, tant que la forme actuelle d'administrer les provinces n'éprouvera pas d'importantes modifications. Or, s'il est des parties d'administration qui, tenant uniquement à la police, à l'ordre public, à l'exécution des volontés du roi, ne peuvent être jamais partagées et doivent constamment reposer sur l'agent du pouvoir central, c'est-à-dire sur l'intendant, il en est aussi d'autres, telles que la répartition et la levée des impositions, l'entretien et la construction des chemins, le choix des encouragements favorables au commerce, au travail en général et aux débouchés de la province en particulier, qui, soumises à une marche plus lente et plus constante, peuvent être confiées préférablement à une commission composée de propriétaires, en réservant au commissaire départi l'importante fonction d'éclairer le gouvernement sur les différents règlements qui seront proposés.

Cette division des pouvoirs, toujours utile, est indispensable dans la situation actuelle des choses et des esprits. Il se trouve, en effet, tout à la fois que les charges sont à leur comble et que les esprits sont tournés plus que jamais vers les objets d'administration; en sorte que, tandis que cette multiplicité d'impôts rend l'administration infiniment difficile, le public, par la tournure des esprits, a les yeux ouverts sur tous les inconvénients et tous les abus.

Une assemblée provinciale seule peut, à travers les

du chaos actuel un
, elle en proposera
itera l'exécution , et
lus encore par la con-
ssaires aux besoins de
à l'égalité proportion-
oursuivie jusqu'ici, et qui
ente manière d'adoucir le
énager le pouvoir de l'aug-
amations, de justice et de
ême temps un notable allége-
il sera possible d'ouvrir des
ndépendantes des qualités des
ministres, auxquels le roi don-
n gouvernement réellement na-
à celui des bureaux, qui sont au-
tres de la France.

lier d'impositions, Necker n'entend pas,
roire, un système uniforme ; il demande,
nière expresse que la contribution se loca-
et se plie à la nature du pays auquel elle est
ce, dit-il, composée de vingt-quatre millions
s sur des sols différents, et soumis à diverses
pas être assujettie aux mêmes genres d'impo-
reté excessive du numéraire peut obliger à de-
e en nature ; ailleurs, une multitude de circons-
à la convertir en contribution pécuniaire ; ici la
pportable, là des troupeaux nombreux, qui compo-
ne des habitants, font de la cherté du sel un véritable
ous les revenus sont en fonds de terre, et l'on peut
a capitation avec les vingtièmes ou la taille ; ailleurs,
richesses mobilières et l'inégalité de leur distribution
parer ces divers impôts ; ici l'impôt territorial peut
immobile, là tout est vignoble et tellement soumis à
ons que, si l'impôt n'est pas un peu flexible, il sera
eux ; ici les impôts sur les consommations sont préfé-
urs le voisinage de l'étranger les rend illusoires et dif-
intenir. »

Ces avantages ne seront pas les seuls : le nouveau système attachera davantage les propriétaires à leurs provinces, en leur y ménageant une occupation publique dont ils se trouveront honorés ; il inspirera à chaque ordre de la société une confiance plus directe dans la justice et la bonté du monarque, et enlèvera aux parlements le rôle de protecteurs des peuples que leur attribue aujourd'hui l'opinion. D'importantes et heureuses restrictions seront ainsi apportées à cette formalité de l'enregistrement qui, dans les mains des cours souveraines, a été trop souvent une arme livrée à l'intrigue et aux préjugés ; un jour même le roi, renonçant à la sanction des cours, pourra demander directement à la nation, par l'intermédiaire des assemblées qui en seront la plus sincère expression, les contributions nécessaires aux besoins extraordinaires de l'Etat ; dès maintenant il trouvera dans la faculté d'emprunter, attribuée à de nouvelles provinces, des ressources semblables à celles, que les pays d'états lui ont déjà procurées.

Les détails de l'institution proposée peuvent être modifiés de diverses manières, tout en atteignant le même but ; mais voici, suivant le directeur général des finances, les conditions qui paraissent essentielles : un sage équilibre entre les ordres séparés ou confondus ; un nombre de représentants, qui, sans embarrasser, soit suffisant pour avoir une garantie du vœu de la province ; des règles simples de comptabilité ; l'administration la plus économe ; l'obligation de soumettre toutes les délibérations à l'approbation du conseil du roi éclairé par le commissaire départi ; l'engagement de payer la même somme d'imposition que celle antérieurement versée au Trésor ; la faculté d'abonnement

qui, en fixant la somme demandée à la généralité, rendra tous les propriétaires interessés à prévenir les abus et à féconder les ressources locales; le simple pouvoir de faire des observations, en cas de demandes nouvelles, de manière que la volonté du roi soit toujours éclairée et jamais arrêtée; enfin le mot de don gratuit absolument interdit, et celui de pays d'administration subrogé à celui de pays d'états, afin que la ressemblance des noms n'entraîne jamais de prétentions semblables.

Cette distinction entre les assemblées provinciales et les états, le caractère dépendant et consultatif des premières, est un des points sur lesquels Necker insiste le plus (1): « On a pris toutes les précautions nécessaires, dit-il dans son Compte rendu, pour que ces administrations sentent continuellement qu'elles ont besoin de se montrer dignes de la confiance de Sa Majesté et qu'elles n'ont de force qu'à ce prix... Ce ne sont point des pays d'états arguant d'anciens priviléges, mais de simples administrateurs honorés de la confiance du roi. » — « Ce sont autant de commissaires départis, autorisés par le souverain à seconder en commun ses vues bienfaisantes, ou à remplir une partie des devoirs cumulés auparavant dans la seule personne d'un intendant. » (*Administration des finances.*)

(1) Il énonçait en même temps la pensée que l'application du nouveau régime aurait pour résultat ultérieur la transformation de celui des états. « On tirerait un jour, dit-il, d'une administration provinciale bien ordonnée un moyen de force pour corriger et perfectionner les constitutions actuelles des pays d'états, dont les vices même conservent un degré de respect, lorsqu'on n'a pour objet de comparaison que l'administration plus défectueuse encore des pays d'élection. »

Sous ce rapport, le directeur général des finances, on le voit, abandonne le système du marquis de Mirabeau ; et, s'il se rapproche des idées de Turgot, c'est en atténuant considérablement leur portée. La crainte des oppositions le fait même faiblir dans l'exécution de son propre plan, et, au lieu d'une application franche et complète à toute la France, il propose deux restrictions qui en compromettent singulièrement l'existence dès le début. « Je sens, dit-il, plus que personne la convenance de n'employer que des moyens lents, doux et sages ; il faut désirer le bien, y marcher ; mais c'est y renoncer que de vouloir y atteindre par un mouvement précipité qui presque toujours augmente les obstacles et les résistances. Ce n'est donc que dans une seule généralité que je proposerais à Votre Majesté d'introduire d'abord un changement ; ce n'est également que pour un temps qu'il faut annoncer la durée de la nouvelle institution, sauf à la confirmer ensuite par un nouveau terme, de manière qu'après avoir pris tous les soins nécessaires pour former un bon ouvrage, Votre Majesté ait encore constamment dans sa main les moyens de le supprimer ou de le maintenir. »

Comme palliatif, Necker fait entrevoir, il est vrai, en cas de réussite de la première épreuve, la création successive d'assemblées provinciales dans les autres généralités ; mais la réalisation de ce plan eût exigé un ministère d'une durée plus longue que l'on ne pouvait raisonnablement l'attendre, et, compromise par cette timidité d'exécution, la réforme provinciale qui, largement appliquée, eût pu peut-être prévenir la violente transformation de 1789, ne mérite aujourd'hui d'être signalée que comme un des divers éléments qui ont contribué à la formation de nos constitutions modernes.

...ocuments publiés par Sou- ...de Lavergne, Louis XVI n'au- ...abord la réforme qui lui était ...uveauté inquiétait son esprit, ...il aurait étudié le Mémoire de ...riginale porterait de nombreuses ...n, en même temps que la preuve ...re avec celui que Turgot lui avait ...mis. Quoi qu'il en soit, le plan du ...robation royale, et la généralité, sur ...choix du gouvernement pour la pre- ...t celle de Bourges.

...motifs, disait le préambule de l'arrêt ... juillet 1778 (2), ont décidé Sa Majesté ...ce du Berry ; l'état de langueur où elle ...ongtemps, avec des moyens naturels de ...nonce plus particulièrement le besoin ...d'un ressort plus actif, et lors même qu'un ...d'administration éprouverait les difficultés ...tous les commencements, la situation de ...nce et la perspective du bien, qu'on y peut ...aient à soutenir le courage et les espérances.»

...oires du règne de Louis XVI.

...rrêt du conseil fut transformé, en 1779, en lettres pa- ...registrées le 15 mai. « Le zèle éclairé qui a dirigé les ...s travaux des députés, disait le préambule, a fortifié les ...nces conçues par le roi, et l'a confirmé dans la pensée qu'il ...uvait faire un bien plus solide à ses peuples, ni veiller d'une ...re plus efficace sur les détails qui intéressent leur fortune et ...contributions, ainsi que les moyens divers qui peuvent en- ...rager dans une province l'industrie, le commerce et l'agri- ...lture. » Le baron de Girardot, conseiller de préfecture à Bourges, ...publié, en 1845, un *Essai sur l'administration provinciale du* ...rri, que nous avons souvent et utilement consulté pour notre ...vail.

Le préambule énumérait ensuite les diverses conditions de succès de l'administration provinciale : cette énumération est un résumé du Mémoire présenté au roi. Les conditions organiques de la nouvelle institution différaient peu également de celles que nous avons indiquées plus haut.

L'article 1er de l'arrêt du conseil porte création dans la province du Berry d'une assemblée composée de l'archevêque de Bourges et de onze membres du clergé, de douze gentilshommes propriétaires, et de vingt-quatre membres du tiers état, dont douze députés des villes et douze propriétaires habitants des campagnes. Le nombre des ecclésiastiques fut, peu de temps après, réduit à dix, y compris l'archevêque, et celui des gentilshommes porté à quatorze.

Cette assemblée sera, aussi longtemps qu'il plaira au roi, chargée de répartir les impositions dans la province, en faire la levée, diriger la confection des grands chemins et les ateliers de charité, ainsi que tous les autres objets que Sa Majesté jugera à propos de lui confier.

Le roi veut qu'il ne soit versé au Trésor que la même somme qui y entre actuellement, provenant des impositions, déduction faite des frais de recouvrement, ainsi que du montant des décharges et modérations, et des secours accordés en moins imposé et ateliers de charité ; et Sa Majesté attend du zèle de l'assemblée qu'elle s'occupera incessamment des meilleurs moyens à proposer pour écarter l'inégalité, l'arbitraire, pour établir la plus grande justice dans les répartitions et la plus grande économie dans les recouvrements, et pour encourager le commerce et l'agriculture, en étendant et facilitant les communications (art. 4).

L'assemblée, présidée par l'archevêque de Bour-

ges (1), aura lieu tous les deux ans et ne pourra durer plus d'un mois ; les suffrages y seront comptés par tête, et non par distinction d'ordre. Sa Majesté y fera connaître ses volontés par un ou deux commissaires chargés de ses instructions (art. 2),

Dans l'intervalle des sessions, il y aura un bureau d'administration, composé de l'archevêque de Bourges, de sept membres de l'assemblée, de deux procureurs syndics et d'un secrétaire ; ce bureau suivra tous les détails relatifs à la répartition et à la levée des impôts, ainsi qu'aux autres objets confiés à la direction de l'assemblée provinciale ; il sera tenu de se conformer aux délibérations de ladite assemblée et de lui rendre compte de toutes ses opérations (art. 3).

Aucune dépense, déterminée par l'assemblée ou le bureau général d'administration, ne pourra avoir lieu, si elle n'est expressément autorisée par le roi, sauf toutefois les frais indispensables et ordinaires de l'administration, dont la somme sera fixée (art. 5). Toute levée de deniers sans l'approbation préalable du gouvernement est de même formellement interdite.

L'assemblée et le bureau intermédiaire auront le droit de faire en tout temps au roi telles représentations qu'ils aviseront, et de lui proposer les règlements qu'ils croiront justes et utiles à la province, avec défenses expresses toutefois que, sous prétexte de ces représentations ou de règlements projetés, la répartition et le recouvrement des impositions établies, ou qui pourraient l'être par la suite, suivant les formes

(1) Il s'appelait Phélypeaux de la Vrillère et était neveu du comte de Maurepas, premier ministre. La présidence attribuée au clergé l'avait été par imitation de ce qui avait lieu aux états de Languedoc.

usitées dans le royaume, éprouvent le moindre obstacle ni délai ; Sa Majesté voulant dès à présent qu'audit cas, il soit procédé à l'assiette et recouvrement des impositions dans la forme observée jusqu'à ce jour dans les pays d'élection (art. 6).

L'intendant pourra prendre connaissance des diverses délibérations de l'assemblée provinciale et du bureau d'administration, toutes les fois qu'il le croira convenable pour le service du roi et le bien de ses peuples (art. 7).

La manière constante de procéder aux élections, tant pour la formation des assemblées générales que pour la nomination des membres du bureau intermédiaire, ainsi que tous les autres objets d'administration non encore réglés, ne seront définitivement ordonnés qu'après le terme de la première assemblée, et ce afin de concilier d'autant plus sûrement ces divers règlements avec les circonstances particulières de la province. Le roi se réserve même de modifier les dispositions de l'arrêt du conseil sur les observations qui pourront lui être faites (art. 8).

Cependant, pour parvenir à composer la première assemblée, il sera tenu une réunion préliminaire de seize propriétaires convoqués en vertu des ordres du roi, lesquels en indiqueront trente-deux autres pour, d'après l'approbation de Sa Majesté, former avec eux la nouvelle administration (art. 9).

Remarquons que l'arrêt du conseil du 12 juillet 1778 attribuait à la circonscription, dotée de l'administration nouvelle, le nom de *province du Berry*, au lieu de *généralité de Bourges*, bien que ses limites fussent précisément celles de la généralité (1). Substitu-

(1) Des doutes s'étant élevés à ce sujet, ils furent tranchés par lettres patentes du 30 juillet 1779.

tion identique eut lieu en 1779, pour Montauban, et plus tard, en 1787, pour les autres généralités d'élections. M. de Lavergne voit avec raison dans cette mesure l'intention chez le roi et son ministre, tout en conservant en principe la division par généralités, de la fondre peu à peu dans les circonscriptions historiques, en même temps que s'ouvrait ainsi la faculté de faire subir aux unes comme aux autres les remaniements exigés par les convenances locales.

La réunion préliminaire prescrite par l'article 9 de l'arrêt du conseil, eut lieu à Bourges le 5 octobre 1778, et l'assemblée provinciale, complétée, ouvrit sa session le 10 novembre suivant. Un des premiers soins de la nouvelle administration fut de nommer une commission pour, aux termes de l'article 8 de l'arrêt du conseil, s'occuper de la rédaction du règlement. Afin de faciliter cet important travail, Necker avait transmis, à la date du 1er novembre, un projet où se trouvaient rappelées la plupart des dispositions suivies par les pays d'états. Le règlement du Berry, sanctionné par le roi, a servi en grande partie de base à ceux des assemblées provinciales établies postérieurement. En voici le résumé :

Le chapitre I tranchait une question laissée indécise par l'arrêt du 12 juillet, question la plus importante pour la vitalité même de l'assemblée, le mode d'élection de ses membres. Sur ce point, il y avait eu désaccord entre l'administration provinciale et le gouvernement, et la solution, prise dans le sens de ce dernier, semblait un véritable pas en arrière, une atteinte au principe qui avait présidé à la nouvelle institution. C'était, en effet, à l'assemblée elle-même, et non aux populations, qu'était dévolu le renouvelle-

ment de ses membres, sauf obligation de les choisir toujours en nombre égal dans les diverses parties de la province. Le renouvellement avait lieu par tiers, de trois ans en trois ans; tous y étaient soumis, à l'exception de l'archevêque de Bourges, président né. Les conditions d'éligibilité étaient : pour le clergé, la qualité d'abbé régulier, ou commandataire, ou de chanoine capitulant; les curés et prieurs étaient exclus comme n'ayant pas un intérêt suffisant à l'administration de la province; — pour la noblesse, des preuves de quatre générations et cent ans, la possession dans la généralité d'un fief titré ou donnant droit de justice, d'un revenu de trois à quatre mille livres; — pour le tiers état, la contribution aux charges publiques, un état ou profession honnête, un domicile d'au moins cinq ans dans la province. Nul membre ne pouvait être élu avant l'âge de vingt-cinq ans (1).

Le chapitre I s'occupait ensuite des règles de convocation de l'assemblée. Elle devait être faite un mois à l'avance. Dans le cas où les deux tiers au moins des membres n'étaient pas présents à l'ouverture, il était procédé à la désignation de suppléants, qui n'avaient de pouvoirs que pour la session seulement. Toute action judiciaire contre les députés devait être suspendue pendant la tenue de l'assemblée, quinze jours avant et quinze jours après (2).

Les commissaires du roi ouvraient la session et pouvaient entrer dans l'assemblée toutes les fois qu'ils le jugeraient utile pour le service du roi. C'étaient eux qui prononçaient également la clôture. Un cérémonial sé-

(1) Disposition empruntée au règlement des états de Bretagne.

(2) Disposition empruntée aux règlements des états de Bretagne et du Languedoc.

vère présidait à leurs rapports avec la nouvelle administration.

Le chapitre II est relatif à la manière de traiter les affaires et d'en délibérer. Les séances ne sont pas publiques. Les députés jouissent du droit d'initiative ; aucune affaire ne peut toutefois être présentée que par requête signée, et par l'intermédiaire du président. Elle doit être préalablement renvoyée à l'examen d'un des bureaux lesquels sont au nombre de cinq : bureau de la vérification et répartition des impositions ; de l'audition des comptes ; de la direction des travaux publics ; de l'amélioration de l'agriculture et du commerce ; des affaires et requêtes extraordinaires. Les membres des bureaux sont proposés à l'assemblée par le président, avec la même proportion de représentants des trois ordres. Aucune délibération ne doit être prise que sur le rapport d'un bureau. Les opinions sont données à haute voix, par tête, et en croisant les ordres. Le président vote le dernier et a voix prépondérante en cas de partage. C'est à lui qu'appartiennent la police de l'assemblée et la direction des délibérations. Un secrétaire, nommé par l'administration provinciale, est chargé de la rédaction du procès-verbal, lequel est ensuite révisé par deux membres de l'assemblée.

Les dépenses sont mandatées par le président et contre-signées par le secrétaire.

Le règlement détermine ensuite ce qui a trait aux officiers d'administration et à la commission intermédiaire, c'est-à-dire aux agents d'exécution (chap. III et IV.) Les procureurs syndics, au nombre de deux, sont nommés par l'assemblée, sous l'approbation du roi. Ils peuvent être choisis dans toutes les classes in-

distinctement, mais doivent avoir leur domicile depuis cinq ans dans la généralité. Leurs fonctions sont de veiller à l'exécution des délibérations tant de l'assemblée générale que du bureau intermédiaire, d'y faire telles dénonciations et réquisitions qu'ils estimeront nécessaires ou utiles, de s'occuper enfin continuellement des intérêts de la province et de se procurer la plus parfaite connaissance de l'état de ses besoins et de ses affaires. Ils auront même le pouvoir d'intervenir dans les affaires qui intéresseront la province ou les communautés, sur les délibérations des assemblées générales ou du bureau intermédiaire. En aucun cas ils ne pourront agir qu'en vertu de ces délibérations. Les syndics auront séance tant à l'assemblée générale qu'au bureau intermédiaire, mais ils n'y auront pas voix délibérative.

L'un des syndics ayant donné sa démission en 1783, l'assemblée décida qu'il ne lui serait pas donné de successeur, et qu'il n'y aurait plus à l'avenir qu'un syndic. Cette mesure fut prise par motif d'économie, et aussi « pour n'altérer en rien cet esprit d'unité, toujours désirable, mais surtout nécessaire dans la formation d'un établissement. »

Le secrétaire archiviste sera nommé par l'assemblée. Il tiendra le registre des délibérations soit de l'assemblée, soit du bureau, et veillera à la conservation des archives, dont le dépôt devra être inspecté chaque année par quatre commissaires.

Les officiers de l'administration sont élus pour six ans; ils ne peuvent être contraints en leurs biens pour les affaires de la province; il leur est défendu, sous peine de destitution, de prendre intérêt dans aucune affaire de finance.

La commission intermédiaire est formée de huit membres, quatre des deux premiers ordres et quatre du tiers état, choisis au scrutin par l'assemblée et pouvant être pris hors de son sein ; ils doivent être agréés par le roi, et se renouvellent deux par deux lors de chaque session. La commission est permanente ; elle se réunit au moins une fois par semaine, sous la présidence de l'archevêque de Bourges. Elle a pour attributions : 1° de pourvoir à l'état des fonds nécessaires pour les travaux ordonnés par l'assemblée, et les autres dépenses réglées par elle, mais sans pouvoir rien accorder au delà du chiffre fixé, même pour gratifications ; 2° de recevoir les mémoires et requêtes pour décharges et modérations, et prononcer sur celles qui ne pourraient être ajournées sans difficulté, en restant toutefois dans les limites du crédit alloué pour ce sujet ; 3° enfin de faire exécuter dans la province les travaux déterminés par l'assemblée générale ; elle ne pourra en prescrire d'autres de sa propre autorité, si ce n'est pour accidents extraordinaires.

Les officiers d'administration et les membres de la commission intermédiaire jouissaient de traitements. Quant aux députés, ils touchaient une indemnité. Nous réservons les détails sur cette question, ainsi que sur celle des frais généraux des nouvelles assemblées, pour le moment où nous aurons à indiquer les résultats qu'elles ont produits.

L'organisation établie par l'arrêt du conseil et le règlement, que nous venons d'examiner, souleva de violentes critiques. Les uns voyaient dans la nouvelle administration une atteinte à l'autorité royale ; les autres, au contraire, ne la considéraient que comme une tentative avortée et sans chance de succès.

Necker s'est chargé de répondre, dans son *Administration des finances*, à ces deux classes d'adversaires. Avec les premiers, la tâche est facile : les assemblées provinciales sont complétement dans la main du gouvernement ; leur confier la répartition des impôts n'est pas attaquer la prérogative royale, car c'est le pouvoir d'imposer qui constitue la grandeur souveraine : le recours à l'intervention du ministre ou de l'intendant sera, il est vrai, moins fréquent, mais le besoin de cette intervention ne rehausse point l'autorité royale. S'il faut que d'un bout du royaume à l'autre on obéisse, il n'est pas toujours nécessaire de commander ; ce sont deux idées très-distinctes, et la confusion qu'on en fait est la source de grandes erreurs d'administration dans un état monarchique.

Les observations sur l'insuffisance de l'assemblée nouvelle étaient plus nombreuses et paraissaient d'une plus sérieuse portée (1). Presque tout le monde s'accordait à blâmer les deux restrictions que nous avons signalées plus haut, limitation à une seule généralité ; existence éphémère de l'administration, toujours révocable.

Beaucoup de publicistes auraient voulu le rétablissement des anciens états provinciaux et s'élevaient surtout contre le mode de recrutement adopté, qui, selon eux, ôtait aux députés tout caractère de représentants des divers ordres de l'état. Cette opinion était celle de l'assemblée du Berry elle-même. « La nomination des députés par l'assemblée, remarquait le rapporteur du projet de règlement, est peu faite pour lui concilier l'affection des peuples ; si, désignés dans le principe

(1) Voir Mémoires pour et contre M. Necker. in-8°.

par la volonté du souverain, les administrateurs se reproduisent les uns par les autres, ils n'auront jamais reçu leur mission de la province, et ne paraîtront aux yeux de la multitude qu'un tribunal établi pour substituer l'autorité de plusieurs à l'autorité d'un seul ; » et, en conséquence, il concluait à ce que, au moins pour le tiers état, les élections fussent faites au scrutin par tous les propriétaires de la province, divisée à cet effet en un certain nombre d'arrondissements. A ces objections Necker répondait que les administrations n'étant point instituées pour traiter avec le souverain comme fondées de pouvoirs de la part de ses sujets, mais recevant du souverain lui-même la mission de veiller sur les intérêts des contribuables, aller plus loin qu'il ne l'avait été serait contrarier les vues du gouvernement, sans rendre aucun service à la province. « Je suppose, en effet, disait-il, que les membres de l'administration y arrivassent comme députés de tel ou tel canton, on devrait craindre que, rapportant leur élection à la confiance particulière d'un district, ils ne fussent plus occupés d'intérêts particuliers que des affaires générales ; j'ajouterai que la nomination des membres de l'administration n'aurait pu être abandonnée à des assemblées d'arrondissement sans courir souvent le risque de quelques désordres, ou du moins de quelque mésintelligence, dont les effets n'auraient pas manqué d'être funestes au maintien de ces administrations. Ce sont des idées de perfection absolument abstraites, des combinaisons républicaines qui ne peuvent se concilier avec l'esprit et les usages des gouvernements monarchiques. »

Un autre reproche adressé au système nouveau était l'introduction du clergé dans les administrations pro-

vinciales. Etranger par les exemptions dont il jouissait aux affaires confiées à ces administrations, il semblait n'avoir droit à aucune part dans leur composition; mais son intervention, d'ailleurs très-restreinte eu égard aux pays d'états, se justifiait aisément; le clergé participait indirectement par ses fermiers à la taille, à la capitation taillable, aux corvées et aux autres charges locales; il était soumis à tous les droits généraux sur les consommations; et de plus la capacité de ses membres, leur esprit de sagesse et d'équité, leur amour du bien, auraient seuls suffi pour légitimer leur admission.

Enfin l'existence simultanée d'une commission intermédiaire et de l'intendant était généralement considérée comme une source de conflits, et le devint en effet. Nous trouverons encore dans le mémoire présenté en 1786 par Calonne, à l'Assemblée des Notables, d'autres critiques adressées au système de Necker.

Nonobstant les diverses imperfections signalées, dont quelques-unes étaient incontestables, l'administration provinciale du Berry constituait une notable amélioration. La double représentation accordée au tiers, et le vote par tête, qui en était la conséquence, lui donnaient même à certains égards une réelle supériorité sur la plupart des états, dont l'indépendance et les attributions plus larges à l'origine avaient d'ailleurs, ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, reçu d'importantes restrictions.

III. — Aussi la réforme de Necker fut-elle accueillie avec faveur par l'opinion publique; et celui-ci s'empressa de profiter des bonnes dispositions des esprits, ainsi que de l'ascendant que lui assurait dans le conseil le rétablissement des finances, pour poursuivre

l'exécution de son œuvre. En 1779, il proposa et fit décider au roi la création d'une seconde assemblée provinciale, en Dauphiné (A. C., 27 avril). Mais le nouvel établissement fut mal reçu dans cette province; le Dauphiné conservait toujours le souvenir et le regret de ses anciens états, qui n'avaient été que suspendus en 1628; on s'appuya sur leurs lois constitutives pour faire valoir quelques prérogatives attachées au siége de Grenoble et à la propriété de certaines baronnies; il résulta de ces prétentions des difficultés et sur le rang et sur la présidence, qui, malgré le concours zélé du parlement de Grenoble, retardèrent nécessairement la formation complète de la nouvelle administration (1).

Necker comprit qu'il y avait danger à s'arrêter à ces obstacles; laissant au temps le soin de les aplanir, il fit immédiatement choix d'une autre province, et un arrêt du conseil du 11 juillet 1779, confirmé par des lettres patentes du 26 novembre suivant, porta création dans la généralité de Montauban, sous le nom d'assemblée de la haute Guyenne, d'une administration provinciale composée de cinquante-deux membres, dix du clergé, seize de l'ordre des gentilshommes propriétaires, et vingt-six du tiers état, dont moitié représentants des villes et moitié des campagnes (2).

(1) Necker, *Administration des finances*. Les chapitres V, VI, VII (t. II), de cet ouvrage contiennent d'intéressants détails sur l'histoire des assemblées provinciales.

(2) Le président fut l'évêque de Rodez, Champion de Cicé; ayant été nommé en 1781 à l'archevêché de Bordeaux, il eut pour successeur sur son siége et dans la présidence M. de Colbert Seignelay. Les trois autres évêques de la circonscription, ceux de Cahors, de Vabres et de Montauban faisaient également partie de l'assemblée, mais le dernier ne s'associa pas à ses travaux; il siégeait en même temps aux états de Languedoc pour la portion de son diocèse appartenant à cette province.

Les dispositions du nouvel arrêt étaient en tout point conformes à celles de l'arrêt de 1778. Le règlement adopté par l'assemblée présenta également peu de différences avec celui du Berry ; les seules qu'il importe de noter sont : un minimum de 100 fr. d'impositions pour les députés des villes, et de 200 fr. pour ceux des campagnes ; l'admissibilité de tous les membres du clergé sans distinction à l'administration provinciale ; enfin, le refus de tout traitement ou indemnité pour les députés, sauf le logement gratuit pendant les sessions. Ces sessions ne se tinrent pas, comme en Berry, au chef-lieu de la généralité, mais à Villefranche, point central des deux provinces qui la composaient, le Quercy et le Rouergue.

Les premiers résultats des assemblées du Berry et de la haute Guyenne répondirent aux espérances que le ministre en avait conçues, et, s'appuyant sur leur succès, il obtint du roi, en 1780 (A. C. 19 mars), l'établissement d'une troisième administration provinciale dans la généralité de Moulins. Cette administration eut des difficultés à se constituer à raison du mauvais vouloir de l'intendant, que soutenait dans sa résistance la nombreuse et puissante cabale des ennemis de Necker. Elle finit cependant par y parvenir, et l'édit confirmatif de sa création fut envoyé au parlement de Paris. C'était le moment où venait d'avoir lieu cette publication du Mémoire au roi, dont nous avons déjà parlé. Le parlement saisit l'occasion de témoigner son hostilité et s'opposa à l'enregistrement. Necker demanda au roi des lettres de jussion en même temps que la révocation de l'intendant ; il éprouva un refus, et ce refus fut peut-être la cause déterminante de la démission, qu'il donna le 19 mai 1781. Son successeur

Joly de Fleury s'empressa de retirer l'édit; toutefois afin de ménager l'opinion publique, la suppression de l'assemblée ne fut pas d'abord prononcée; un arrêt du conseil du 29 juillet 1781 se borna à lui substituer neuf syndics, trois pour chaque ordre, avec droit de faire des représentations et d'assister l'intendant dans la répartition de la taille. Les principes qu'on avait adoptés, fait observer Necker, étaient si contraires au véritable esprit de ces institutions, que personne ne se présenta pour composer l'administration nouvelle, et le gouvernement ne donna aucune suite à son projet.

La réaction ne s'arrêta pas à la suppression de l'assemblée naissante du Bourbonnais. Si l'on n'osa pas faire subir le même sort à celles du Berry et de la haute Guyenne, leurs pouvoirs furent du moins singulièrement restreints, et leur action le plus possible annihilée. Un nouveau règlement (1) les mit à plusieurs égards sous la dépendance de l'intendant. Ce règlement devait, en 1787, être provisoirement et sauf certaines modifications libérales, que nous indiquerons en leur lieu, rendu applicable à toutes les administrations provinciales.

L'intendant fut déclaré commissaire du roi et, comme tel eut mission d'ouvrir la session, d'exposer à l'assemblée les intentions du gouvernement, et de prononcer la clôture. Une copie du procès-verbal de chaque séance dut désormais lui être adressée, en même temps qu'au ministre; il dut également recevoir, dans la huitaine,

(1) Le règlement porte la date du 8 septembre 1782 pour la haute Guyenne et du 23 août 1783 pour le Berry. Cette différence provient de l'époque des sessions des assemblées, qui n'avaient pas lieu la même année. Le 6 juin 1785 fut rendu un règlement interprétatif de celui du 23 août 1783.

copie de toutes les délibérations de la commission intermédiaire, et cette commission ne put correspondre avec l'autorité centrale que par son entremise. Le contentieux en matière de contributions, sauf obligation d'entendre les observations du procureur syndic de la province(1), la délivrance des ordonnances comptables sur les fonds des ponts et chaussées et de toutes les autres ordonnances de paiement sur les fonds destinés par le roi au service de la province et aux frais d'administration, l'autorisation ou la proposition des travaux de construction et reconstruction des églises, presbytères et autres ouvrages publics à la charge des communautés (2), furent formellement attribués au même fonctionnaire. Le bureau intermédiaire ne retint que le droit d'avis, de visa des pièces et d'assistance aux adjudications.

(1) Aux termes du règlement interprétatif du 6 juin 1785 appartenaient à la commission intermédiaire la décision en première instance, et sauf appel au conseil, des demandes en remises et modérations pour causes accidentelles, pour non-valeurs, etc., ainsi que le jugement en conciliation, en dehors de la voie contentieuse ordinaire, qui était maintenue, de toutes réclamations pour surtaxes de capitation et vingtièmes, taxes d'office, etc.

(2) Les délibérations des communautés concernant les réparations d'églises et presbytères, construction et reconstruction d'autres ouvrages publics tels que halles, abreuvoirs, fontaines, etc., devaient être adressées à l'intendant qui, après avoir consulté le vœu général des habitants et des propriétaires externes, autorisait ou rejetait, et dans le premier cas faisait dresser les devis, qu'il transmettait à la commission intermédiaire pour procéder à l'adjudication. Celle-ci mandatait les deux premiers tiers du prix, faisait vérifier et recevoir les travaux, après quoi le dernier tiers était payé sur ordonnance de l'intendant. La commission et l'intendant agissaient concurremment pour les emprunts et imposition, dont l'approbation appartenait au conseil du roi. A l'intendant seul étaient adressées les délibérations tendantes à ester en justice, ainsi que celles ayant pour objet la police des communautés.

La répartition des impôts fut maintenue, il est vrai, à l'assemblée ou à sa commission, mais sous la condition expresse de nouveau stipulée qu'il y serait procédé par l'intendant en cas du moindre retard ; et celui-ci, en tout état de cause, rendit les rôles exécutoires. De même, si la commission intermédiaire conserva le pouvoir de former les états de distribution du moins imposé, des fonds libres de la capitation et de ceux destinés aux ateliers de charité ainsi qu'aux dépenses variables, elle ne transmit ces états à l'approbation du conseil que par l'intermédiaire de l'intendant, qui eut la faculté d'imputer et de faire imputer sur ces fonds les crédits nécessaires à certains services. Jusqu'alors, les assemblées provinciales avaient fait publier des extraits de leurs procès-verbaux ; le règlement leur continua cette faculté, sous l'autorisation expresse toutefois du souverain, éclairé par les observations du commissaire départi. C'était un succès obtenu par des représentations persistantes, car Necker nous apprend qu'après sa retraite il avait été d'abord formellement interdit d'imprimer aucun procès-verbal.

Le nouveau règlement ne satisfaisait pas encore les adversaires des assemblées provinciales. Les obstacles, les entraves furent, en outre, multipliés sous leurs pas ; on retarda leurs sessions ; on leur refusa la faculté de renouveler leurs membres. L'œuvre de Necker semblait frappée de mort.

CHAPITRE VI.

ASSEMBLÉE DES NOTABLES. — ÉDIT DE JUIN 1787.

—

I. — La convocation des Notables vint tout à coup changer la face des choses. Le 29 décembre 1786, le roi déclara son intention de réunir une assemblée composée de personnes « de diverses conditions et les plus qualifiées de son État, pour leur communiquer les vues qu'il se proposait pour le soulagement de son peuple, l'ordre des finances et la réformation de plusieurs abus (1). » On sait les causes qui avaient rendu cette mesure nécessaire.

Obligé, pour couvrir le déficit, de préparer un remaniement complet des finances, Calonne reconnut, comme Necker, « qu'un grand bien ne serait jamais l'effet d'un nouveau système d'impositions, quelque sage qu'il fût, s'il n'était soutenu d'un bon système d'administration suffisant pour entreprendre, pour exécuter et pour maintenir. » (Mémoire au roi.) En conséquence, dans son discours à la séance d'ouver-

(1) Procès-verbal de l'assemblée des Notables, 1788, in-4°. — La noblesse, le clergé, les parlements, les états provinciaux, les bonnes villes étaient représentés à cette assemblée, tandis que les assemblées du Berry et de la haute Guyenne n'y avaient pas de mandataires spéciaux. Cependant quelques-uns de leurs membres y assistaient, mais à des titres différents. Tels étaient les évêques de Nevers et de Rodez, les maires de Bourges et de Montauban.

ture (22 février 1787), il annonça que le roi avait, sur sa proposition, résolu de confier, dans les pays où il n'y avait pas d'états, aux propriétaires eux-mêmes la répartition des charges publiques, afin d'en diminuer l'inégalité et l'arbitraire, et qu'il avait puisé dans les premiers principes de la monarchie le plan uniforme d'un ordre graduel de délibérations, suivant lequel l'émanation du vœu des contribuables et leurs observations sur tout ce qui les intéressait se transmettraient des assemblées *paroissiales* à celles de *district*, de celles-ci aux assemblées *provinciales*, et par elles jusqu'au trône.

Le premier mémoire dont il donna lecture (1) fut relatif à la formation de ces assemblées. Son système était, on le verra, emprunté presque tout entier à Turgot. « Faire participer, disait le mémoire, les contribuables eux-mêmes à l'assiette de leurs contributions, a paru à Sa Majesté être le moyen de les leur faire trouver plus supportables, de les rendre plus

(1) Les divers projets de réforme de Calonne étaient exposés dans une série de mémoires, dont nous croyons intéressant de donner ici les titres : De la subvention territoriale, perçue en nature en remplacement des vingtièmes, et payable par tous sans distinction de privilégiés et non privilégiés; sur le remboursement des dettes du clergé; de la taille; du libre commerce des grains; de l'abolition de la corvée; de la levée des barrières intérieures et de l'établissement d'un tarif uniforme aux frontières; de la suppression des droits de marque des fers, de circulation des boissons, de fabrication des huiles et savons; de l'affranchissement de la navigation et de la pêche; de la modification de l'impôt sur le tabac; de la réduction du prix du sel. Calonne comptait faire concourir les administrations provinciales à la plupart de ses projets de réforme, projets qui, suivant M. de Lavergne, auraient été rédigés en partie, peut-être même inspirés par l'ancien secrétaire de Turgot, Dupont de Nemours, qu'il fit nommer secrétaire de l'assemblée des notables.

justes, d'en alléger le fardeau dans l'opinion autant que dans la réalité, de prévenir les réclamations et de faire naître enfin cet intérêt national qui, unissant les sujets entre eux et les peuples à leur souverain, assure à l'autorité éclairée l'hommage d'une obéissance volontaire. »

Déjà quelques généralités jouissent de ce régime, et les bons résultats, qu'elles ont obtenus, ont excité dans les autres provinces le désir de participer aux mêmes avantages. Le roi est décidé à condescendre à ce désir; mais l'institution, telle qu'elle fonctionne actuellement, lui semble contenir plusieurs imperfections : 1° le mode de renouvellement des membres des administrations, qui, choisis originairement par le pouvoir, et ayant le droit de désigner leurs successeurs, présentent tous les inconvénients que les entreprises progressives des corps permanents peuvent faire craindre, sans avoir l'avantage qu'on devait en attendre, celui de représenter l'universalité des propriétaires de leurs provinces, et d'inspirer toute la confiance qui leur serait accordée, si leur nomination était l'effet des suffrages de leurs concitoyens; 2° l'attribution exclusive aux mêmes mains et au même état de la présidence, qui paraît plutôt devoir être dévolue par le choix libre des membres des assemblées; 3° la juridiction et l'autorité exécutrice confiées à une administration destinée seulement à déterminer la répartition des charges et impôts, et à éclairer le gouvernement de ses observations; 4° enfin l'absence de moyens pour les assemblées de correspondre avec les propriétaires et de connaître leurs vœux.

Pour rectifier ces défauts, et atteindre plus complétement le but proposé, le roi a résolu d'établir dans

toutes les généralités, où il n'est pas d'usage de convoquer des états, des assemblées électives, triennales, composées de représentants de l'universalité des propriétaires, pris dans les trois ordres indistinctement. Ces assemblées formeront trois degrés élémentaires les uns des autres :

1° Des assemblées paroissiales et municipales, où auront séance et suffrage tous les propriétaires justifiant d'un revenu équivalent à six cents livres. Les possesseurs d'un moindre revenu pourront s'associer et déléguer un représentant à l'assemblée. D'un autre côté, un nombre de voix proportionné à leur fortune sera, dans certaines limites, attribué aux plus riches propriétaires. L'âge seul réglera les rangs. Les assemblées paroissiales s'occuperont de la répartition des charges locales, des travaux publics utiles à la paroisse, du soulagement des pauvres. Elles nommeront pour l'assemblée de district un député, auquel elles remettront des instructions. Les conseils actuellement existants dans les villes seront maintenus.

2° Des assemblées de district. Chaque district comprendra de vingt-cinq à trente paroisses, outre les villes. L'assemblée arrêtera la répartition des impositions royales et des charges locales de l'arrondissement. Elle se nommera au scrutin un président chargé, dans l'intervalle des sessions, de la correspondance, tant avec les syndics des paroisses qu'avec la commission intermédiaire. Elle rédigera les observations qui auront été apportées par les députés des municipalités, y joindra les siennes et élira pour les porter à l'assemblée provinciale un député choisi, soit parmi ses membres, soit parmi les propriétaires des trois ordres jouissant d'un revenu de mille livres au moins

en fonds de terre dans la généralité. L'ordre des séances sera réglé en raison de la force contributive des communautés représentées.

3° Les assemblées provinciales seront composées des députés des districts, lesquels se renouvelleront par tiers tous les ans. L'ordre des séances y sera le même qu'au district. Elles choisiront au scrutin un président entre les possesseurs d'au moins mille écus de rente dans la province. Ce président, nommé pour trois ans, ne pourra être continué qu'une seule fois après ce terme. Les attributions des assemblées consisteront dans la répartition des contributions et charges publiques entre les districts ; la proposition des chemins et canaux intéressant la province ; la surveillance des travaux ainsi que du recouvrement de la prestation qui remplacera la corvée ; la direction des ateliers de charité ; la distribution des secours entre les cantons pour accidents ou pertes physiques ; le soulagement des pauvres.

Toutes les délibérations seront communiquées à l'intendant, qui aura toujours le droit de se rendre dans l'assemblée pour y faire connaître les intentions du roi ; aucune dépense ne pourra être faite que sur ses ordonnances ; aucune opération ne sera exécutée sans son autorisation, laquelle pourra être accordée provisoirement, sauf approbation du roi en son conseil.

Les assemblées se tiendront tous les ans. Un bureau intermédiaire de six députés, élus indistinctement dans les trois ordres, et renouvelables par tiers chaque année, gérera les affaires dans l'intervalle des sessions et correspondra avec les assemblées inférieures. Les propositions et les projets de règlement, jugés utiles par

l'assemblée ou le bureau intermédiaire, seront transmis au contrôleur général, qui en fera le rapport au roi.

Le plan de Calonne rencontra une vive opposition dans les bureaux de l'assemblée. Cette opposition ne s'adressait pas à la création même d'administrations provinciales, accueillie avec un sentiment unanime, mais à l'organisation proposée, qui soulevait de nombreuses critiques. La confusion des trois ordres surtout était considérée par les notables comme contraire aux principes constitutifs de la monarchie ; elle leur semblait détruire la hiérarchie nécessaire au maintien de l'autorité du monarque et à l'existence du royaume. Ils demandaient, en outre, que la présidence ne pût jamais être déférée qu'à un membre du clergé ou de la noblesse ; que le droit électoral fût étendu et que l'on prît pour base le taux des impositions et non celui des revenus, difficile à constater ; que l'organisation des assemblées fût telle qu'elles reçussent l'activité nécessaire pour bien administrer les objets qui leur seraient confiés, etc.

Le mémoire sur les administrations provinciales n'avait pas seul, du reste, fourni matière aux protestations des bureaux ; tous les autres projets de Calonne éprouvèrent successivement le même sort. On voulait forcer le contrôleur général à donner sa démission ; il la donna en effet (9 avril 1787), et l'archevêque de Toulouse, de Lomenie de Brienne, fut nommé chef du Conseil des finances, tandis que le contrôle était confié à Laurent de Villedeuil. Le nouveau ministère s'appropria le projet relatif aux assemblées provinciales, en se bornant à le modifier dans le sens des observations présentées par les Notables. C'est ce qu'annonça l'arche-

vêque de Toulouse, le 25 mai 1787, à la dernière séance générale (1).

L'édit de création parut au mois de juin suivant.

« Les heureux effets, disait le roi dans le préambule, qu'ont produits les administrations provinciales établies par forme d'essai dans les provinces de Berry et de Haute-Guyenne, ayant rempli les espérances que nous en avions conçues, nous avions jugé qu'il était temps d'étendre le même bienfait aux autres provinces

(1) Le passage de son discours, qui avait trait aux administrations nouvelles, commençait ainsi : « Les troubles et les dissensions, suite ordinaire des guerres civiles, avaient obligé Louis XIII à ramener à son conseil l'administration directe des moindres détails. Tout alors dut être soumis immédiatement à l'autorité pour qu'elle put reprendre ses droits, et elle dût avoir d'autant plus d'action qu'elle avait eu moins d'influence. Le roi n'a pas cru qu'un régime dicté par les circonstances dût subsister lorsque les circonstances n'existaient plus. Il a senti que plus l'autorité avait de force, plus elle pouvait avoir de confiance, et que ce ne serait pas l'affaiblir, mais l'éclairer et même la rendre plus active que de remettre à des assemblées provinciales une partie de l'administration. » Le ministre indiquait ensuite les concessions, qui avaient semblé devoir être faites au clergé et à la noblesse en échange des sacrifices considérables, qui leur étaient demandés. « Vous avez pensé que la nation était une et que tous les ordres, tous les corps, toutes les associations particulières, dont elle était composée, ne pouvaient avoir d'autres intérêts que les siens. Vous avez en conséquence abjuré toute distinction lorsqu'il serait question de contribuer aux charges publiques. Toutefois faisant droit à vos justes réclamations le roi a pensé qu'il y a dans une monarchie des distinctions importantes à conserver, qu'une égale contribution ne suppose pas la confusion des rangs et des conditions... Les deux premiers ordres auront la présidence et la préséance, dont ils ont toujours joui dans les assemblées nationales ; les deux premiers ordres ayant préféré d'être confondus et réunis, le tiers état aura un nombre égal de représentants, juste compensation de l'influence que donnent la richesse, les dignités et la naissance... Les suffrages seront recueillis par tête et non pas par ordre, car la pluralité des opinions des ordres ne représente pas toujours cette pluralité réelle, qui seule exprime le vœu d'une assemblée. »

de notre royaume, nous avions été confirmé dans cette résolution par les délibérations unanimes des Notables que nous avons appelés auprès de nous, et qui, en nous faisant d'utiles observations sur la forme de cet établissement, nous ont supplié avec instance de ne pas différer à faire jouir tous nos sujets des avantages sans nombre qu'il doit produire : nous déférons à leur vœu avec satisfaction ; et, tandis que par un meilleur ordre dans les finances, et par la plus grande économie dans les dépenses, nous travaillerons à diminuer la masse des impôts, nous espérons qu'une institution bien combinée en allégera le poids par une plus exacte répartition, et rendra facile l'exécution des plans que nous avons formés pour la félicité publique. »

Il sera établi, portait l'article 1er, dans toutes les provinces où il n'existe pas d'états, d'après la division qui sera déterminée, une ou plusieurs assemblées provinciales, et, suivant que les circonstances locales l'exigeront, des assemblées particulières de districts et de communautés, composées de membres des trois ordres payant les impositions foncières ou personnelles dans lesdites provinces, districts et communautés ; le nombre des députés sera fixé proportionnellement à l'étendue et à la force contributive des circonscriptions ; le tiers état aura une représentation égale à celle du clergé et de la noblesse réunis ; les voix se recueilleront par tête alternativement entre les membres des différents ordres ; des commissions intermédiaires seront formées d'après les mêmes principes.

La présidence devra toujours être confiée à un membre du clergé ou de la noblesse ; elle ne peut être perpétuelle (art. 4).

Les assemblées provinciales, par elles-mêmes ou par

les assemblées ou commissions qui leur seront subordonnnées, seront chargées, sous l'autorité du roi et de son conseil, de la répartition et de l'assiette de toutes les impositions foncières et personnelles, tant de celles dont le produit doit être porté au Trésor, que de celles qui ont ou auront lieu pour chemins, ouvrages publics, indemnités, encouragements, réparations d'églises et de presbytères, et autres dépenses quelconques propres aux provinces, districts ou communautés. Lesdites dépenses, qu'elles soient communes aux provinces ou particulières à quelques districts ou communautés, doivent, suivant leur nature, être délibérées ou suivies, approuvées ou surveillées par les assemblées des divers degrés et leurs commissions. Tous pouvoirs leur sont attribués à cet effet sous l'autorité et la surveillance du roi (art. 2).

Les procureurs-syndics, établis près de chacune des assemblées provinciales et de districts, ont mission pour, en leurs noms et comme leurs représentants, présenter toutes requêtes, former toutes demandes et introduire toutes instances par-devant les juges qui en doivent connaître, et même intervenir dans toutes les affaires générales ou particulières qui pourront intéresser les provinces et districts, et les poursuivre au nom desdites assemblées, après toutefois y avoir été autorisés par elles ou par les commissions intermédiaires (art. 3).

Les assemblées provinciales ont le droit de faire au roi toutes représentations et de lui adresser tels projets qu'elles jugeront utiles au bien des peuples, sans cependant que, sous prétexte desdits projets et représentations, l'assiette et le recouvrement des impositions établies, ou qui pourraient l'être dans la suite, puissent éprouver aucun obstacle ou délai. Audit cas, il devra être

procédé dans la forme antérieurement suivie (art. 5).

L'article 6 réservait à des règlements particuliers le soin de déterminer ce qui regardait la première convocation des assemblées, leur composition et celle des commissions intermédiaires, ainsi que leur police, et tout ce qui pouvait concerner leur organisation et leurs fonctions. Jusqu'à décision définitive, on devait appliquer les règles dont l'expérience avait démontré la sagesse pour la haute Guyenne et le Berry.

II. — Une des premières questions à résoudre était celle des divisions, suivant lesquelles seraient constituées les administrations nouvelles; l'article 1er de l'édit en réservait la décision au roi. Les circonscriptions adoptées furent, à une exception près, celles des généralités, avec cette modification toutefois que, conformément à ce qui avait eu lieu en 1778, elles durent prendre les anciens noms des provinces. Le règlement pour la généralité de Champagne parut le premier (23 juin 1787). Les autres arrêts du conseil se succédèrent à de très courts intervalles; en voici la nomenclature (1) : 5 juillet, Trois Evêchés (Metz), et Soissonnais (Soissons) — 8 juillet, Auvergne (Riom) (2), Ile-de-France (Paris) (2), Lorraine et Bar (Nancy), Picardie (Amiens) — 12 juillet, Alsace (Strasbourg), Gascogne (Auch), Limousin (Limoges), Poitou (Poitiers) — 15 juillet, haute Normandie (Rouen), moyenne Normandie (Alençon) (2), basse Normandie (Caen) — 18 juillet,

(1) Le code de la Martinique (t. V.), contient une lettre de M. de Castries, ministre de la marine, en date du 7 juillet 1787, sur l'établissement d'une assemblée coloniale et d'un comité intermédiaire en dépendant.

(2) La session de l'assemblée d'Auvergne se tint à Clermont-Ferrand; celle de l'assemblée de l'Ile-de-France à Melun, mais avec résidence de la commission intermédiaire à Paris; celle de l'assemblée de la moyenne Normandie à Lisieux.

Orléanais (Orléans), Touraine, Maine et Anjou (Tours) — 3 juillet, Lyonnais (Lyon) — 15 août, Roussillon (Perpignan). L'administration instituée à Moulins par Necker, en 1780, ne fut pas rétablie ; sur les réclamations des deux provinces qui composaient la généralité, le Nivernais et le Bourbonnais, elles reçurent chacune une assemblée distincte. (Règlements des 13 juillet et 18 août 1788).

Un arrêt du conseil du 12 juillet 1787 avait convoqué à Valenciennes une assemblée préparatoire des trois ordres, pour examiner s'il convenait d'appliquer le régime nouveau à la circonscription dont elle était la capitale, ou de restituer à cette circonscription les anciennes franchises suspendues en 1678 ; l'assemblée s'étant prononcée pour la seconde des deux solutions proposées, une déclaration du 8 février 1788 reconstitua les anciens états du Hainaut.

Nous dirons par quelles causes la réforme provinciale échoua dans les généralités de Bordeaux, La Rochelle et Besançon, et quel fut le sort de l'assemblée, que l'arrêt du 4 septembre 1787 avait créée en Dauphiné. Mais il faut d'abord donner l'analyse des principales dispositions contenues dans les règlements spéciaux, dont nous venons d'indiquer les dates, et qui sont tous ou à peu près semblables ; nous y joindrons un court résumé d'un règlement du 5 août et d'instructions du 5 novembre 1787, sur les fonctions des assemblées et leurs relations entre elles et avec l'intendant. Ces actes sont venus compléter les règlements des 24 août 1783 et 6 juin 1785 spécialement rendus pour l'administration provinciale du Berry, et provisoirement étendus aux autres administrations.

Dans le préambule, le roi déclarait que, les meil-

leures institutions ne se perfectionnant qu'avec le temps, il considérait les règles présentement édictées comme provisoires, et se réservait d'y introduire les changements que l'expérience pouvait démontrer nécessaires ; pour le même motif, Sa Majesté entendait également que les premières assemblées restassent pendant l'espace de trois ans telles qu'elles étaient composées à leur création.

Il y avait trois degrés d'assemblées, savoir : municipales, d'élection et provinciales. Elles étaient élémentaires les unes des autres, en ce sens que les membres de l'assemblée de la province devaient être choisis parmi ceux des assemblées d'élection, et ceux-ci pareillement parmi les membres des assemblées municipales. Ce dernier élément formait la base constitutive du système.

§ 1. *Assemblées municipales.* — Les municipalités actuellement existantes sont provisoirement maintenues. Les paroisses, qui n'ont pas d'assemblées, en formeront une composée du seigneur, du curé et de trois, six ou neuf membres électifs, suivant le nombre des feux. Il y aura en outre un syndic avec voix délibérative, qui sera chargé de l'exécution des résolutions de l'assemblée.

Les syndics et les membres électifs seront nommés au scrutin dans une réunion électorale annuelle, formée de tous les habitants payant 10 liv. et au-dessus d'imposition foncière ou personnelle dans la paroisse. Le seigneur et le curé ne pourront faire partie de cette réunion, qui sera présidée par le syndic. Les conditions d'éligibilité seront sans distinction de la qualité des personnes : le domicile d'un an, vingt-cinq ans d'âge, 30 liv. d'impositions foncières ou person-

nelles (1). Dans le cas où la seigneurie d'une paroisse serait divisée entre plusieurs possesseurs, ils feraient, à tour de rôle, partie de l'assemblée municipale. Le seigneur a le droit de se faire représenter par un fondé de procuration. Les corps laïques ou ecclésiastiques, propriétaires de seigneuries, jouissent de la même faculté. Après les trois premières années, l'assemblée municipale se renouvellera annuellement par tiers ; tout membre ne pourra être réélu qu'après deux ans d'intervalle ; le syndic, nommé pour trois ans, pourra en rester neuf en charge, mais en étant soumis à des réélections. La présidence appartient au seigneur, en son absence, au syndic. L'assemblée choisit un greffier qu'elle aura le droit de révoquer. Ce même droit est conféré aux assemblées d'élection et provinciales.

Les assemblées municipales sont tenues de se conformer tant aux ordres qu'elles reçoivent au nom du roi par la voie de l'intendant, qu'à ce qui leur est prescrit soit par l'assemblée provinciale, soit par l'assemblée d'élection, soit par les commissions intermédiaires.

Elles sont chargées de la répartition de toutes les impositions et levées de deniers, dont l'assiette doit être faite sur la communauté. Cette répartition s'opère au moyen de rôles distincts, pour la taille et capitation

(1) Le cens de 10 liv. pour l'électorat et de 30 liv. pour l'éligibilité fut signalé par plusieurs assemblées provinciales comme trop élevé. Du reste le gouvernement, dans ses instructions du 5 novembre, invitait lui-même les assemblées à examiner s'il ne conviendrait pas d'admettre quelques proportions relatives à l'état d'aisance ou de pauvreté des communautés des campagnes, qui résultait toujours de la nature du sol ou du genre de culture, ou enfin du plus ou moins d'industrie auquel se livraient les habitants.

taillable ; les vingtièmes ; la prestation des chemins ; les impositions pour dépenses de la province, de l'élection et de la communauté, remises, indemnités, etc. Les membres de l'assemblée, soumis à la taille, prennent seuls part à l'assiette de cet impôt. La capitation des privilégiés se répartit à l'élection. Les rôles sont vérifiés et rendus exécutoires, soit par l'intendant, soit par les élus (taille).

Elles délibèrent sur toutes affaires intéressant la communauté, et notamment sur les constructions nouvelles ou réparations d'édifices, églises et presbytères, emprunts y relatifs, baux d'entretien, etc., sous l'approbation de l'autorité supérieure, devant laquelle peuvent être portées les réclamations contre les décisions prises.

Toutes dépenses relatives à la communauté doivent être acquittées par elle, à l'exception néanmoins de celles qui ayant un caractére d'utilité générale donnent droit, à ce titre, au concours de l'élection, de la province et même de l'Etat. Les mandats sont signés par le syndic et les membres de l'assemblée, et visés par la commission d'élection. Le syndic contrôle chaque semaine l'état des recettes et dépenses du collecteur. Les autorisations d'ester en justice sont accordées par l'intendant, sur l'avis d'un comité de trois avocats désignés par l'assemblée provinciale.

§ 2. *Assemblées d'élection* aussi appelées de *district* (1) et de *département* (2). — Il y aura dans chaque élection ou circonscription fixée par le roi une assemblée composée moitié d'ecclésiastiques et seigneurs, en nombre égal, et moitié de députés des

(1) Dans les provinces, où il n'y avait pas d'élections.

(2) Dans les provinces, où l'on réunit plusieurs élections ou districts pour ne former qu'une seule assemblée.

villes et des paroisses. Nul ne pourra en être membre s'il ne fait déjà partie d'une assemblée municipale, soit de droit, soit par élection. Pour les trois premières années, la moitié des députés sera élue par l'assemblée provinciale, et cette première partie nommera l'autre par la voie du scrutin.

Passé ce délai, l'élection sera divisée en arrondissements, qui enverront un même nombre de membres à l'assemblée. La régénération aura lieu par quart, de manière à ce qu'il sorte tous les ans un représentant de chaque arrondissement. Pour le remplacer, il se réunira au chef-lieu de l'arrondissement une assemblée composée des seigneurs, curés et syndics, ainsi que de deux députés par paroisse choisis dans l'assemblée municipale par les électeurs communaux. Le nouveau membre devra être pris dans l'ordre auquel appartient le député sortant.

La composition des assemblées d'élection sera tellement ordonnée que les membres du clergé et de la noblesse, ou du tiers-état, seront, le moins qu'il sera possible, tirés de la même paroisse, et la paroisse, dont sera celui qui sortira de l'assemblée, ne pourra en fournir du même ordre qu'après un an au moins révolu. Les députés des paroisses seront, autant qu'il se pourra, toujours pris moitié dans les villes et moitié dans les paroisses de campagne.

Le président, qui ne pourra être qu'un membre des deux premiers ordres, sera pour la première fois nommé par le roi, et restera quatre ans en fonctions. Après quoi, tous les quatre ans, le roi choisira le président entre deux ecclésiastiques et deux seigneurs proposés par l'assemblée à la pluralité des voix.

Les ecclésiastiques siégeront à droite du président,

en gardant entre eux le rang qu'ils occupent dans la hiérarchie cléricale ; les seigneurs seront placés à gauche, suivant leur ancienneté d'admission, et le tiers-état en face, d'après la force contributive des paroisses.

Le vote se fera par tête, en croisant les ordres ; le président opinera le dernier et aura voix prépondérante en cas de partage.

Les assemblées d'élection, soit par elles-mêmes, soit par leurs commissions intermédiaires, répartissent les impositions entre les paroisses. Elles sont le lien de correspondance entre les assemblées municipales et l'assemblée provinciale ; transmettent à cette dernière les projets qu'elles estiment utiles pour leur circonscription ; règlent sous l'approbation du roi tout ce qui est relatif à cette circonscription ; et procèdent aux adjudications d'ouvrages délibérés, soit par elles-mêmes, soit par l'assemblée provinciale, quand elles en ont reçu la mission, soit enfin par les communautés, dont les assemblées doivent assister à l'adjudication.

Les assemblées d'élection se réunissent chaque année dans le courant d'octobre ; leur session ne peut durer plus de quinze jours.

Il y aura deux syndics pris l'un dans le clergé ou la noblesse et l'autre dans le tiers état ; leurs fonctions dureront trois ans ; ils pourront être continués pendant six autres années, de manière cependant que les deux ne soient pas changés à la fois.

Concurremment avec les syndics, une commission intermédiaire de quatre membres, deux des premiers ordres et deux du troisième, élus par l'assemblée et renouvelables par tiers chaque année, sera chargée de la suite des affaires. Elle rendra compte à l'assemblée, par l'organe des syndics, de tout ce qui se sera fait dans l'intervalle des sessions.

§ 3. *Assemblée provinciale.* — Cette assemblée sera formée d'après les mêmes principes que les assemblées d'élection, c'est-à-dire que le roi nommera la première moitié de ses membres, et qu'elle se complétera ensuite elle-même. Sa composition restera fixe pendant trois années, après lesquelles le renouvellement aura lieu par quart, de manière qu'il sorte annuellement un député de chaque élection ; ce député sera remplacé dans son ordre par un autre de la même circonscription, nommé par l'assemblée d'élection. Il ne devra jamais y avoir deux membres de la même paroisse.

Le tiers état aura une représentation égale à celle du clergé et des seigneurs réunis. On pourra être en même temps membre d'une assemblée provinciale et d'une assemblée d'élection, mais non pas des deux commissions intermédiaires. Tout député sortant pourra être réélu, mais après avoir fait pendant un an partie d'une assemblée d'élection. En cas de décès d'un membre avant l'expiration de son mandat, il sera immédiatement remplacé dans son ordre, mais seulement pour le temps qui lui restait à courir.

Les règles pour la nomination d'un président par le roi sur une liste de candidats, l'élection des syndics et de la commission intermédiaire, l'ordre des préséances, seront les mêmes que pour les assemblées d'élection.

Les assemblées municipales, d'élection, ainsi que leurs commissions intermédiaires, seront soumises et subordonnées à l'assemblée provinciale et à sa commission.

Aucune levée de deniers pour le compte soit du roi, soit de la province, ou des élections, villes et communautés qui la composent, ne sera faite qu'elle n'ait été préalablement ordonnée ou autorisée par le conseil

d'état, lorsque la dépense excédera cinq cents livres. Si la dépense est inférieure à cinq cents livres, elle sera imposée sur les communautés par une simple délibération de l'assemblée provinciale ou de sa commission, visée de l'intendant; mais cette approbation ne sera que provisoire et tous les six mois il devra être adressé au conseil un projet d'arrêt, à l'effet de valider les impositions ainsi établies.

Chaque année l'assemblée provinciale délibérera des sommes nécessaires pour former le fonds des indemnités ou décharges générales ou particulières; pour les frais d'administration; pour la construction et l'entretien des routes, ouvrages d'art et canaux de navigation dans l'étendue de la circonscription, et en général pour toutes les dépenses à la charge soit de la province entière, soit de quelqu'une de ses parties, ou qui auraient une utilité générale ou particulière pour objet; elle en proposera au conseil l'état distinct, par la voie du commissaire départi, en y joignant les plans et les devis. Lorsque les travaux auront été autorisés et l'état approuvé, les sommes, auxquelles cet état se trouvera fixé, seront réparties par la commission intermédiaire entre les élections. C'est ici le lieu de rappeler avec l'instruction du 5 novembre que toutes les dépenses délibérées par l'assemblée ne devaient point par cela même faire l'objet d'une imposition nouvelle; le gouvernement remettant à sa disposition, sauf quelques réserves (1), l'emploi des impositions accessoires

(1) Les fonds nécessaires à certaines dépenses militaires (levée et petit équipement des soldats provinciaux, logement des officiers généraux employés dans la province) ainsi qu'aux frais de bureaux de l'intendance, étaient maintenues à la disposition du commissaire départi.

déjà existantes et connues sous la dénomination de *fonds variables de la taille* et de *fonds libres de la capitation*, il ne pouvait y avoir lieu à addition de taxe qu'en cas d'insuffisance reconnue de ces dernières.

L'adjudication, la direction et la réception des travaux exécutés sur fonds de la province sont confiées à l'assemblée et à sa commission, qui délivrent les mandats de payement. L'exécution des ouvrages sur fonds du roi est attribuée à l'intendant seul, ainsi que l'ordonnancement des dépenses y relatives. Pour les travaux, partie aux frais du Trésor et partie aux frais de la province, les opérations sont déterminées par la commission intermédiaire, sauf homologation de l'intendant.

La durée de la session est de trente jours. A l'ouverture, les procureurs syndics font un rapport détaillé de tous les objets qui, depuis la réunion précédente, ont été traités par la commission intermédiaire en vertu des délibérations de l'assemblée, dûment autorisées, ou des instructions qui lui ont été adressées au nom du roi.

Pendant la session, la commission intermédiaire se trouve entièrement suspendue ; le président devient le seul organe de l'assemblée ; c'est par lui qu'elle correspond avec le conseil, lui qui signe les procès-verbaux d'adjudication et les mandats de payement ; il nomme les membres qui feront partie des députations, propose la composition des bureaux, chargés de préparer les objets des délibérations et renvoie à leur examen préalabe tout projet et mémoire émanant de l'initiative d'un député. Lorsqu'un rapport a été lu et délibéré dans un bureau, avant que lecture en soit faite en séance générale, il est communiqué aux procureurs syndics qui sont appelés à donner sur ledit

mémoire leurs observations, soit verbales, soit écrites, tant au bureau qu'à l'assemblée où ils siégent, mais avec voix consultative seulement.

Les délibérations de l'assemblée, qui ont trait à son régime intérieur, sont exécutées provisoirement; nulle autre délibération ne peut avoir son effet qu'elle n'ait été spécialement approuvée.

Les procès-verbaux sont adressés en triple expédition au contrôleur général, au secrétaire d'état de la province et à l'intendant. Ils peuvent être imprimés et rendus publics.

Après la clôture de la session, la commission intermédiaire rentre en activité ; elle seule représente l'assemblée et a un caractére public à cet effet ; en conséquence la correspondance ministérielle et celle dans l'intérieur de la province se tiennent toujours avec et par elle, et elle pourvoit, de concert avec les syndics, à tout ce qui concerne l'administration. Le président de l'assemblée, qui préside aussi la commission, n'en est que le premier membre, fait corps avec elle et n'a sur elle aucune supériorité.

L'intendant remplit auprès de l'assemblée les fonctions de commissaire du roi. Il prononce l'ouverture et la clôture ; fait connaître les intentions du gouvernement ; reçoit chaque jour communication par les syndics des délibérations qui ont été prises, et les transmet aux ministres avec son avis. La correspondance ordinaire de la commission intermédiaire avec l'autorité centrale et les réponses de cette autorité doivent passer par son entremise. Toutes assemblées et commissions sont tenues de se soumettre à ses vérifications.

En cas de retard apporté par les assemblées d'élection au département des impositions royales entre les

paroisses, il est même autorisé à y procéder suivant les formes antérieurement observées.

Les demandes en décharge et en indemnité, formées par les particuliers, sont d'abord portées à l'assemblée municipale et peuvent l'être à l'assemblée d'élection; celles des paroisses sont soumises à l'assemblée d'élection, puis, en appel, à l'assemblée provinciale; enfin, celles des élections sont jugées par cette dernière. Quant à la juridiction contentieuse proprement dite, elle appartient à l'intendant, qui prononce, sauf les recours de droit, sur toutes discussions qui pourraient s'élever, soit entre les propriétaires qui auraient succombé dans des demandes en indemnité pour pertes de terrains pour des ouvrages publics, et les syndics qui soutiendraient la décision de l'assemblée provinciale, soit entre les mêmes syndics et des adjudicataires de travaux publics, soit entre les assemblées municipales et les contribuables pour raison de surtaxes, et en général sur toutes contestations de nature à être portées par appel au conseil.

Les comptes des communautés, arrêtés chaque année par l'assemblée municipale et vérifiés par la commission d'élection, sont, ainsi que tous autres comptes pour dépenses provinciales ou locales, apurés par la commission intermédiaire provinciale, puis définitivement clos par l'intendant.

Nous avons dit que tous les règlements sur la formation et la composition des assemblées nouvelles étaient semblables, à quelques détails près. Celui de la généralité de Tours faisait exception. Cette généralité, à raison de son étendue, de sa population et du montant de ses contributions, avait paru comporter un rouage de plus. Elle était donc, aux termes de l'arrêt

du conseil du 18 juillet 1787, gouvernée : 1° par une assemblée générale des trois provinces qui la composaient : l'Anjou, le Maine et la Touraine; 2° par trois assemblées provinciales subordonnées, établies à Angers, au Mans et à Tours; 3° par des assemblées de districts, composées chacune d'une ou plusieurs élections; 4° et par des assemblées municipales. Cette organisation particulière entraînait nécessairement un partage différent des attributions, mais sans modifier en rien ni leur nature, ni leur étendue.

Si l'on compare l'édit de 1778 et celui de 1787, on reconnaît de prime-abord le progrès qui s'est opéré de l'un à l'autre dans le sens des libertés provinciales. L'institution n'est plus bornée à une seule généralité, ni sous le coup d'une révocation toujours imminente, elle est étendue à toute la France, elle est devenue loi de l'Etat; une gradation habilement combinée d'assemblées, élues suivant un système libéral, met les citoyens en communication directe avec le souverain. L'intendant n'est plus ce fonctionnaire omnipotent, dont Law parlait à d'Argenson, et « de qui dépend le bonheur ou le malheur d'une province, son abondance ou sa stérilité. » En dehors de la juridiction contentieuse et des pouvoirs de contrôle et de surveillance que lui reconnaît le règlement du 5 août, il n'a désormais d'autres attributions que celles qui tiennent à l'ordre public, à la police générale, ainsi qu'à l'exécution des ordres du roi. Quant à l'exécution des délibérations prises par les assemblées locales, il y demeure complétement étranger; les commissions intermédiaires en sont exclusivement chargées. L'action ainsi conférée à des administrations collectives est un des points de la réforme de 1787, qui prête le plus à

la critique. Dictée par la défiance qu'inspirait le passé des commissaires départis, la disposition qui la consacrait, et qui figurait déjà du reste dans l'arrêt du conseil de 1778, devait survivre à ces fonctionnaires, et ne disparaître définitivement de nos institutions que par la loi du 28 pluviôse an VIII.

III. — L'opinion publique accueillit avec une faveur marquée la création des nouvelles assemblées, et les plus grands seigneurs comme les hommes les plus distingués du royaume briguèrent l'honneur d'en faire partie (1). Mais elles rencontrèrent dans les parlements une assez vive opposition. Cette opposition semblait, il est vrai, ne porter que sur une question de forme,

(1) Voici la liste des présidents des diverses assemblées provinciales, que nous avons rangées par ressort de parlement. *Parlement de Paris :* Auvergne, vicomte de Montagu de Beaune; Bourbonnais, l'évêque de Moulins; Champagne, de Talleyrand-Périgord, archevêque, duc de Reims; Ile-de-France, duc du Châtelet; Lyonnais, l'archevêque de Lyon; Nivernais, l'évêque de Nevers; Orléanais, duc de Montmorency-Luxembourg; Picardie, duc d'Havré; Poitou, l'évêque de Poitiers; Soissonnais, comte d'Egmont-Pignatelli; Touraine, l'archevêque de Tours; plus le Berry, président, l'archevêque de Bourges. — *Parlement de Rouen :* haute Normandie, le cardinal de La Rochefoucauld, archevêque de Rouen; Moyenne-Normandie, l'évêque comte de Lisieux; basse Normandie, duc de Coigny. — *Parlement de Metz :* Trois-Evêchés et Clermontois, de Montmorency-Laval, grand-aumônier de France, évêque de Metz. — *Parlement de Nancy :* Lorraine et Bar, l'évêque de Nancy. — *Conseil souverain d'Alsace :* Alsace, bailli de Flachslanden, grand'croix de l'ordre de Malte, chef de la langue de Bavière. — *Conseil souverain du Roussillon :* Roussillon, l'évêque d'Elne. — *Parlement de Bordeaux :* Gascogne, l'archevêque d'Auch; Limousin, duc d'Ayen. — *Parlement de Grenoble :* Dauphiné, l'archevêque de Vienne. — L'assemblée de haute Guyenne était du ressort du parlement de Toulouse, et présidée, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, par l'évêque de Rodez. Les états de Hainaut eurent pour président le duc de Croï. Cette province dépendait du parlement de Douai.

la latitude réservée au gouvernement par l'article 6 de l'édit pour la rédaction première et la modification ultérieure des règlements. En réalité elle s'adressait au système lui-même, et sous des apparences d'intérêt général cachait un intérêt de corps, la crainte de voir s'effacer et disparaître, par le jeu régulier d'institutions électives, un pouvoir politique, dont l'absence de ces institutions avait été l'origine, et demeurait la seule raison d'être.

Le parlement de Paris, en enregistrant l'édit dans sa séance du 21 juin, avait expressément stipulé que « le roi serait supplié de compléter son bienfait et en assurer la stabilité, en communiquant à ses cours les règlements particuliers, pour y être vérifiés en la forme ordinaire. » Bien que satisfaction n'eût pas été donnée à cette demande (1), il ne mit cependant aucun obstacle à la constitution des diverses assemblées dans les dix généralités qui, avec celle de Bourges, formaient son ressort. Les parlements de Rouen, de Metz et de Nancy, ainsi que les conseils souverains d'Alsace et du Roussillon, suivirent cet exemple. Il en fut autrement des parlements de Bordeaux, de Besançon et de Grenoble.

La première de ces cours avait cependant, dès 1779, adressé au roi des remontrances dans lesquelles elle insistait pour l'extension, à toute la France, « du plan déjà exécuté dans quelques provinces, pour le rétablissement de l'ordre municipal et des pays d'états. »

(1) Le gouvernement admettait en principe la nécessité ou tout au moins la convenance de l'enregistrement, mais il déclarait vouloir remettre cet enregistrement jusqu'à l'époque où l'expérience, aurait fait connaître les modifications, dont les règlements pourraient être susceptibles.

Néanmoins, quand l'édit lui fut présenté, elle prit prétexte de l'article 6 pour en différer l'enregistrement et déclara qu'il n'y serait procédé qu'après que les règlements particuliers auraient été soumis à son examen. Le gouvernement passa outre; le 8 août le parlement fit signifier à l'assemblée du Limousin l'interdiction de se réunir, et, son arrêt ayant été cassé par le conseil d'état, il en rendit un second le 18 du même mois, dans les considérants duquel les magistrats ne craignaient pas d'avancer que tous les projets des ministres, même ceux qui paraissaient les plus avantageux aux peuples, semblaient n'avoir d'autre but que la fiscalité et l'augmentation de l'impôt (1), et concluaient à la nécessité de convoquer les états généraux. Des lettres de cachet transférèrent alors le parlement à Libourne, ce qui ne l'empêcha pas de renouveler ses doléances le 31 octobre. Soutenu dans sa résistance par les jurats de Bordeaux, la cour des aides et l'ordre des avocats, il la prolongeait encore quand parurent les célèbres édits de mai 1788, qui soulevèrent les protestations de toutes les compagnies souveraines et précipitèrent, comme on sait, la révolution (2). Il ne fut pas établi

(1) Cette objection grave, que le parlement de Bordeaux n'était pas du reste le seul à poser, se fondait sur la part considérable réservée au choix de l'autorité centrale dans la composition première des assemblées, ainsi que sur l'ajournement à trois ans de toute modification ultérieure. On semblait redouter que dans ces conditions les administrations nouvelles ne servissent d'instrument à l'extension des charges publiques.

(2) Voir sur ces édits la note jointe à l'ouvrage de M. de Lavergne. Ils avaient pour objet : la réforme de l'administration de la justice (réduction des degrés de juridiction, extension de la compétence des présidiaux et création de grands bailliages comme tribunaux d'appel, réduction du nombre de conseillers dans les parlements); celle de la législation criminelle; la suppression des

d'assemblée provinciale dans la généralité de Bordeaux

Trois autres généralités appartenaient au même res sort, celles d'Auch, de Limoges et de La Rochell L'assemblée de Gascogne ne tint aucun compte de l lutte ouverte entre le gouvernement et la magistratur et poursuivit utilement pour la circonscription, à la quelle elle était préposée, le cours régulier de ses tra vaux. En Limousin, nonobstant l'interdiction formulé par l'arrêt du 8 août, l'assemblée se constitua, ma elle n'eût pas de seconde session. La réunion prélimi naire n'eut pas même lieu dans la généralité de La R chelle; des dissentiments, des rivalités entre les deu provinces qui la composaient, l'Aunis et la Saintong en furent vraisemblablement la cause.

En Franche-Comté, l'édit n'avait été présenté par ministère à l'enregistrement qu'avec la réserve expre sément énoncée d'une convocation ultérieure, si le r le jugeait utile à son service et au bien de ses sujet des anciens états de la province, états dont la capitu lation de Dôle (1668) avait garanti le maintien, mais qu malgré un engagement aussi solennel, étaient depu

tribunaux d'exception (bureaux des finances, élections, traite maitrises des eaux et forêts, et greniers à sel, ces deux dernie maintenus dans leurs attributions administratives proprement dite enfin, l'institution d'une cour plènière investie, au lieu et pla des parlements, du droit d'enregistrer les lois et ordonnances, matière de législation générale et commune à tout le royaum Pour justifier cette dernière mesure, qui, mal accueillie de l'op nion, fit échouer toutes les autres, le préambule de l'édit inv quait, entre autres motifs, les difficultés, les retards qu'entraîna l'enregistrement successif dans les diverses cours. « Cet inconv nient, disait-il, devient de jour en jour plus sensible depuis u année. Notre édit concernant les assemblées provinciales, désiré par les notables, éprouve encore, dans quelques uns de nos pa lements, une résistance que l'utilité de ces assemblées et le vœu la nation ne permettaient pas de présumer »

lors complétement suspendus. Cette concession ne satisfit pas le parlement, qui avait maintes fois protesté contre la suspension ; il subordonna toute vérification de sa part à la communication préalable du réglement sur l'organisation et les attributions de l'administration nouvelle. Ses remontrances du 1er septembre ne dissimulaient pas d'ailleurs le peu de sympathie, l'aversion même que lui inspirait un régime comportant encore, quoiqu'avec des restrictions, l'institution des intendants ainsi que la suprématie du conseil d'état, « dont les décisions clandestines chargeaient les peuples d'une grande partie des impôts, sous le poids desquels ils succombaient. » Elles insistaient vivement pour le rétablissement pur et simple des antiques libertés et priviléges de la Franche-Comté.

La question semble en être demeurée à ce point, sans que le gouvernement prit de parti, jusqu'en novembre 1788 qu'un arrêt du conseil, sur le rapport de Necker, déférant aux vœux tant du parlement que de la noblesse qui avait fait cause commune avec lui à la suite des édits de mai, convoqua les états, dans leur ancienne forme, à l'effet de préparer et soumettre au roi un projet de réorganisation de cette assemblée, projet qui « en se rapprochant autant qu'il serait convenable de la constitution primitive du pays, se conciliât néanmoins avec les diverses dispositions, qu'un changement dans l'ordre des choses paraissait exiger. » Les états s'ouvrirent le 27 novembre ; mais presque dès le début un dissentiment surgit entre les deux premiers ordres et le tiers, au sujet du vote par chambre ou par tête ; après avoir vainement tenté une conciliation, le roi dut renvoyer aux états généraux la décision à intervenir.

d'assemblée provinciale dans la générali

Trois autres généralités appartenaien
sort, celles d'Auch, de Limoges et d
L'assemblée de Gascogne ne tint aucu
lutte ouverte entre le gouvernement e
et poursuivit utilement pour la cir
quelle elle était préposée, le cour
vaux. En Limousin, nonobstant
par l'arrêt du 8 août, l'assem
elle n'eût pas de seconde se
naire n'eut pas même lieu ... ep
chelle; des dissentiment ... du to
provinces qui la compo ... use de p
en furent vraisemblab ... pas été soum

En Franche-Com ... bre 1787). L'
ministère à l'enre ... et des lettres de
sément énoncée ... strats à Versailles
le jugeait utile ... de leur conduite. Alors commen
des anciens é ... des lettres de cachet une lutte entre le
lation de D ... parlement, dans laquelle celui-ci fut a
malgré u ... l'usage, soutenu par les autres compagn
du royaume. L'incident se compliqua d
tion des édits de mai ; l'exil prononcé c
ment, à raison de ses protestations c
d'état, détermina une émeute à Grenobl
ordres, agissant de leur propre initiative
cation royale, se réunirent le 21 juillet

tribuna
maitri
mai
en
d

(1) Le parlement demandait encore que les
sent composées que de sujets payant des impos
Dauphiné, et qu'elles ne pussent répartir ou
impositions que celles qu'on percevait déjà, ou
bliés par lettres patentes dûment vérifiées.
comptes refusa l'enregistrement et réclama l
anciens états suspendus par Richelieu en 1628.

Le parlement de Grenoble s'était, on s'en souvient montré favorable en 1779 au projet de Necker; il en registra le nouvel édit (11 août 1787), se bornant, entr autres restrictions (1), à revendiquer l'examen du règle ment particulier, en même temps qu'à exprimer le vœu du rétablissement des états de Dauphiné, en faveu desquels le gouvernement avait inséré du reste une ré serve identique à celle formulée pour la Franche-Comté Toutefois il ne tarda pas à changer d'avis, et l'assem blée provinciale venait à peine de se constituer, con formément à l'arrêt du conseil du 4 septembre, qu'ell reçut notification d'un arrêt rendu toutes chambre assemblées et lui faisant défense de poursuivre, tan que le règlement n'aurait pas été soumis à la vérification de la cour (décembre 1787). L'arrêt fut cassé par le conseil du roi, et des lettres de cachet mandèrent deux des magistrats à Versailles pour rendre compte de leur conduite. Alors commença à propos de ces lettres de cachet une lutte entre le ministère et le parlement, dans laquelle celui-ci fut aussitôt, suivant l'usage, soutenu par les autres compagnies souveraines du royaume. L'incident se compliqua de la présentation des édits de mai; l'exil prononcé contre le parlement, à raison de ses protestations contre ce coup d'état, détermina une émeute à Grenoble, et les trois ordres, agissant de leur propre initiative et sans convocation royale, se réunirent le 21 juillet au château de

(1) Le parlement demandait encore que les assemblées ne fussent composées que de sujets payant des impositions foncières en Dauphiné, et qu'elles ne pussent répartir ou ordonner d'autres impositions que celles qu'on percevait déjà, ou qui seraient établies par lettres patentes dûment vérifiées. La chambre des comptes refusa l'enregistrement et réclama la convocation des anciens états suspendus par Richelieu en 1628.

Vizille pour y rédiger ces *très respectueuses représentations* qui, répandues par toute la France, eurent sur les mouvements de l'opinion une influence d'autant plus grande, qu'en revendiquant pour le Dauphiné les droits particuliers, qu'il tenait de sa charte d'union à la couronne, l'assemblée avait simultanément déclaré qu'elle ne séparerait jamais sa cause de celle des autres provinces. Devant cette manifestation, le gouvernement crut devoir céder. Un arrêt du conseil du 2 août convoqua à Romans des représentants des trois ordres, afin d'avoir leur vœu et de recevoir leurs mémoires sur une nouvelle formation des états. Un second arrêt du conseil, en date du 22 octobre 1788, régla définitivement cette formation. Le remplacement de Brienne par Necker, qui s'était opéré dans l'intervalle et avait eu pour première conséquence le retrait des édits, ne fut pas non plus étranger à cette heureuse solution.

Le roi déclarait dans le préambule que, s'étant fait rendre compte du projet adopté par l'assemblée de Romans, il l'avait approuvé presque en son entier, ne suspendant sa décision que sur certaines dispositions qui, à raison de leur importance, lui avaient paru devoir être renvoyées à la délibération des états généraux.

Les états de Dauphiné étaient formés de cent quarante-quatre représentants ou députés des trois ordres : vingt-quatre du clergé, savoir : trois archevêques et évêques, élus entre eux ; trois commandeurs de Malte, sept députés des églises cathédrales et cinq des églises collégiales, nommés par les chapitres ; deux curés propriétaires, deux députés des abbés, prieurs et autres bénéficiers, et deux députés des communautés régulières tant d'hommes que de femmes, à l'exclusion des

ordres mendiants, choisis alternativement dans chaque diocèse; — quarante-huit de la noblesse, répartis par élection (1), nommés par tous les nobles possesseurs de propriétés dans le district, et choisis parmi ceux faisant preuve de quatre générations et ayant la libre administration d'immeubles féodaux ou ruraux, soumis à 50 liv. d'impositions royales foncières; — soixante-douze du tiers état, dont dix-sept députés des douze principales villes de la province, et le surplus distribué proportionnellement entre les six élections. Etaient éligibles dans chaque arrondissement, sauf certaines exceptions (2), tous propriétaires d'immeubles acquittant 50 liv. d'impositions royales foncières (3). Quant à l'électorat, il s'exerçait directement dans les douze villes par leurs assemblées municipales, auxquelles étaient appelés un syndic de chaque corporation et tous les domiciliés du tiers-état payant à Grenoble 40 liv. d'impositions, à Vienne, Valence et Romans 20 liv., et dans les autres villes 10 liv. Pour tout le reste de la province, il y avait deux degrés : une première

(1) La division électorale par ressort d'élection n'était établie qu'à titre provisoire; l'assemblée devait, à sa première session, opérer un remaniement des circonscriptions et constituer les nouveaux arrondissements ou districts, d'après les rapports combinés du nombre des feux, de celui des habitants et de la somme des impositions.

(2) Il y avait exclusion pour les adjudicataires et entrepreneurs d'ouvrages publics aux frais de la province; provisoirement, à la première élection suivant le vœu des trois ordres, pour les subdélégués commis et secrétaires de l'intendant, ainsi que pour les titulaires de charges, emplois ou commissions de finances. L'assemblée de Romans avait également manifesté l'intention d'exclure les fermiers, mais le gouvernement n'avait consenti qu'à la limitation de leur nombre.

(3) En Brianconnais et dans la vallée de Queyras la contribution pouvait n'être que de 25 liv.

assemblée, composée des propriétaires payant 10 ou 6 liv. d'impositions, suivant que la localité avait ou n'avait pas de corps municipal, élisait un mandataire ou député par cinq feux ; les députés se réunissaient ensuite pour désigner parmi les éligibles les représentants du district. Les ecclésiastiques et les nobles n'étaient pas admis parmi les représentants du tiers état. Nul ne pouvait être électeur ni éligible avant l'âge de 25 ans, ni exercer ses droits dans deux districts à la fois.

Les états devaient être convoqués annuellement par le roi au mois de novembre ; ils nommaient au scrutin parmi les éligibles des deux premiers ordres un président, dont le choix était soumis à l'agrément royal, et qui restait quatre ans en fonctions ; ils élisaient également deux procureurs généraux syndics, l'un pris dans le clergé ou la noblesse, l'autre dans le tiers-état, un secrétaire tiré du même ordre et un trésorier provincial. Ces deux derniers, révocables à volonté, ne faisaient pas partie des états. L'assemblée désignait encore parmi ses membres, et de manière à ce que chaque district fut représenté, deux personnes du clergé, quatre de la noblesse et six du tiers état, y compris les deux procureurs syndics, pour former la commission intermédiaire.

Cette commission, qui élisait elle-même son président dans l'un des deux premiers ordres, devait s'assembler au moins une fois par semaine. Elle pouvait avoir dans chaque arrondissement, pour seconder ses travaux, des correspondants membres des états et désignés par eux.

Les députés touchaient une indemnité quotidienne de 6 liv. pour une durée maximum de trente jours,

que la session même se prolongeât au-delà de ce terme. Ils étaient nommés pour quatre ans, renouvelables par moitié, et rééligibles, mais seulement après un intervalle de deux années; il n'y avait d'exception à cet égard qu'en ce qui concernait les procureurs syndics, dont les pouvoirs pouvaient être prorogés pour une seconde période de quatre ans, de manière toutefois qu'ils ne sortissent pas d'exercice tous les deux en même temps.

Les attributions des états comprenaient, en première ligne, la répartition et l'assiette de toutes les impositions foncières et personnelles, tant de celles destinées au trésor, que de celles relatives aux besoins de la province; ils ordonnaient, sous l'autorité du roi, la confection de tous les chemins, ponts-et-chaussées, canaux, digues et autres ouvrages publics aux frais du budget provincial, en surveillaient l'exécution, et en passaient les adjudications soit par eux-mêmes, soit par leurs délégués; ils étaient chargés de la distribution des fonds généraux de dégrèvement; pouvaient voter des indemnités et encouragements pour l'agriculture, le commerce et les arts. Ils avaient droit de contracter des emprunts; toutefois aucune opération de cette nature ne pouvait être réalisée ni aucune somme imposée qu'au préalable la délibération n'eût été approuvée par le conseil, et en outre qu'il n'eut été pour chaque emprunt spécialement pourvu au service des intérêts et de l'amortissement. C'était à l'assemblée ou à ses mandataires qu'appartenaient l'ordonnancement, la liquidation des dépenses, ainsi que la révision des comptes des trésoriers. Les états et la commission intermédiaire avaient pouvoir de vérifier les comptes des communautés et d'autoriser sur leur

requête, jusqu'à concurrence de 600 liv. les dépenses locales de toute nature ainsi que les levées de deniers nécessaires pour y faire face ; au dessus de 600 liv. ils étaient tenus de recourir à l'approbation du conseil ; cette approbation était également maintenue pour les dépenses nouvelles entreprises par les villes, pour la création, l'augmentation, ou la prorogation de leurs octrois, et autres impositions particulières. Le roi se réservait d'attribuer successivement à l'assemblée et à sa commission la surveillance sur d'autres objets d'administration intérieure ; il les autorisait à lui adresser en toutes circonstances telles représentations, qu'ils jugeraient utiles au bien de la province.

Tous les ans avant la clôture de la session, il était remis à la commission intermédiaire une instruction sur les objets, dont elle aurait à s'occuper jusqu'à la session prochaine, et celle-ci, sauf les cas d'urgence, ne devait pourvoir qu'aux mesures d'exécution. Dans les états comme dans la commission il ne pouvait être pris de délibération que par les trois ordres réunis, chaque ordre ayant droit de faire remettre au jour suivant une délibération proposée.

« On regarde les états de Dauphiné, écrivait le continuateur de Moreau de Beaumont en insérant parmi ses additions l'arrêt du conseil du 22 octobre 1788, comme un chef-d'œuvre de bon sens, d'humanité, de justice et de noblesse de sentiments dans les deux premiers ordres de cette province, et l'on pense que leur organisation doit servir de modèle à la formation des états des autres circonscriptions. » Telle était, en effet, au moment de 1789 l'impression générale, et elle a réagi sur les rédacteurs des *cahiers*, au détriment des assemblées provinciales naguère si

prônées et appréciées ; le gouvernement semble du reste l'avoir partagée lui-même ; car le rapport, joint au célèbre résultat du conseil du 27 décembre 1788, annonçait officiellement l'intention du roi de donner des états particuliers au sein des états généraux.

Cependant, à les comparer et en parlant seulement de l'administration provinciale, — la seule qu'ait réglée l'arrêt du conseil du 22 octobre, sans reproduire la hiérarchie, trop savamment combinée peut-être, des trois assemblées s'engendrant l'une l'autre, — le régime inauguré par cet arrêt et celui résultant de l'édit de juin 1787 ne présentaient pas de différences essentielles. On trouve dans tous les deux la réunion des ordres, le doublement du tiers-état et comme conséquence le vote par tête ; les attributions sont les mêmes, ou peu s'en faut ; il n'y a qu'un point réel de dissemblance, et encore était-il destiné à disparaître : l'édit de juin avait ajourné à trois ans la constitution des assemblées par la voie de l'élection, tandis qu'en Dauphiné l'élection devait être immédiate. Cet ajournement a été l'un des griefs sérieux formulés contre la réforme de 1787 ; il ne suffirait pas toutefois à expliquer les préférences aussi entières de l'opinion. Pour en trouver le motif, il faut, comme l'a fait M. de Lavergne, remonter au principe même des deux institutions ; les assemblées ne paraissaient qu'une concession, un octroi de l'autorité royale, les états au contraire étaient considérés comme la réintégration des provinces dans leurs antiques libertés et franchises.

CHAPITRE VII.

LES TRAVAUX DES ASSEMBLÉES PROVINCIALES.

Pendant que l'établissement des assemblées provinciales éprouvait en Guyenne, en Limousin, en Saintonge, en Franche-Comté et en Dauphiné les difficultés, que nous avons dites, ces assemblées s'étaient organisées et avaient fonctionné sans encombre dans toutes les autres généralités de pays d'élection et de pays d'imposition.

Elles eurent deux sessions en 1787 (1). La première, qui s'ouvrit immédiatement après la promulgation de chaque règlement particulier, fut consacrée à l'élection d'abord des membres destinés à compléter l'assemblée provinciale elle-même, puis de la première moitié des députés des assemblées de district, conformément au régime transitoirement appliqué, à la formation de la commission intermédiaire, ainsi qu'au choix des procureurs syndics et du greffier. Elle fut suivie à quelques semaines d'intervalle d'une réunion des assemblées de district, pour se constituer

(1) A l'exception des assemblées de Bourbonnais et de Nivernais établies seulement, ainsi que nous l'avons dit, en août 1788. Chacune de ces assemblées ne tint qu'une session préliminaire.

définitivement, vérifier les nominations faites aux municipalités paroissiales, et proposer telles mesures qu'elles jugeraient utiles à l'organisation intérieure de leurs circonscriptions. La seconde session se tint uniformément au mois de novembre. Les procureurs syndics y rendirent compte, au nom de la commission intermédiaire, des diverses opérations préliminaires, auxquelles il avait été procédé, et présentèrent l'état de situation des services administratifs et financiers, remis à la direction des représentants de la province, et qui devaient faire l'objet de leurs délibérations. Nous indiquerons les résultats principaux de ces délibérations, les seules qu'aient été appelées à prendre les assemblées créées par l'édit du 22 juin.

Il n'y eut pas, en effet, de session en 1788. La convocation des états-généraux, annoncée dès le mois de novembre de l'année précédente, un instant même fixée au 1er janvier 1789 (déclaration du 23 septembre), en fut la cause. Cependant un arrêt du conseil du 5 juillet avait d'abord prescrit que les recherches, ordonnées dans chaque province sur les formes, qui devaient précéder et accompagner cette convocation ainsi que l'élection des députés, fussent envoyées aux états particuliers et assemblées provinciales pour être par elles examinées et transmises avec leurs vœux au garde des sceaux, qui en placerait les résultats sous les yeux du roi (1). Mais la réunion (3 novembre) d'une se-

(1) « S. M., disait le préambule, recueille avec satisfaction un des plus grands avantages qu'elle s'est promis des assemblées provinciales : quoiqu'elles ne puissent pas, comme les états provinciaux, députer aux états-généraux, elles offrent cependant à S. M. un moyen facile de communiquer avec ses peuples et de connaître leur vœu sur ce qui les intéresse. »

conde assemblée des Notables (1), où figuraient plusieurs membres des administrations provinciales, ne permit pas l'entière exécution de l'arrêt, en obligeant d'ajourner la session ordinaire de ces administrations (2). A leur défaut les commissions intermédiaires, qui avaient centralisé les recherches, durent adresser au gouvernement leur avis ; et ce fut sur cet avis ainsi que sur celui de la minorité des notables que Necker s'appuya principalement, dans son rapport du 27 décembre 1788, pour décider Louis XVI à la double représentation du tiers état.

L'existence des assemblées provinciales était, dès lors, en réalité terminée, bien que les commissions et bureaux intermédiaires aient continué à fonctionner pendant toute l'année 1789 et même en 1790 jusqu'à l'installation des nouvelles administrations, créées par la loi du 22 décembre. Mais les principes, qui avaient présidé à leur constitution, devaient en partie survivre et ont plus ou moins inspiré toutes les lois, qui depuis ont réglé l'organisation intérieure de la France. C'est ce que nous nous proposons d'indiquer dans les chapitres suivants. Avant d'aborder ce sujet, il convient toutefois de rappeler quels ont été les travaux des assemblées, dont nous venons de retracer les vicissitudes. Malgré la très-courte période pendant la-

(1) Quatre questions furent soumises à l'examen de cette assemblée; la première relative à la composition des états généraux (nombre général des députés du royaume, nombre respectif des députés des trois ordres et des représentants des bailliages), la seconde à la forme des convocations, la troisième à l'ordre des élections, la quatrième à la manière de régler la tenue des diverses assemblées qui devaient délibérer sur les instructions des députés.

(2) Lettre de Necker, citée par M. de Girardot dans son essai sur l'assemblée provinciale du Berry.

quelle elles ont fonctionné même en Berry et en haute Guyenne, malgré les obstacles apportés, après la retraite de Necker, au libre exercice de leurs pouvoirs, ces travaux méritent de fixer l'attention. L'analyse complète des procès-verbaux, qui par parenthèse ont tous, à une exception près, été imprimés dans la province même, exigerait un volume ; elle ne présenterait pour les lecteurs de nos jours qu'un faible intérêt, car la plupart des réformes, qu'elles ont ou introduites ou proposées, s'appliquaient à une législation depuis longtemps abolie, et déjà tombée dans l'oubli. Aussi nous bornerons-nous à résumer les points les plus saillants (1).

§ 1er. Impositions. — Les impositions confiées aux soins des assemblées provinciales étaient les vingtièmes, la taille et ses accessoires, la capitation.

I. — *Vingtièmes.* — Un édit de février 1780 prorogea jusqu'au mois de décembre 1790 la perception du second vingtième, qui expirait en 1781. Celle du premier, nous l'avons déjà indiqué, ne devait, aux termes de l'édit de novembre 1771, prendre fin qu'à l'époque de la libération des dettes de l'Etat. Un édit de juillet 1782 créa un troisième vingtième sur tous les objets assujettis aux deux autres à l'exception de l'industrie, des offices et des droits. Ce vingtième dura seulement trois années et cessa au 31 décembre 1786.

L'administration du Berry, dès sa première session, porta ses investigations sur tous les impôts directs, et examina les diverses théories en matière de contributions publiques. Mais en même temps, reconnais-

(1) Indépendamment des procès-verbaux, on peut consulter Necker *de l'Administration des finances*, t. II, chap. V, et une brochure imprimée à Bruxelles en 1788, sous ce titre : *Résultat des assemblées provinciales à l'usage des états d'une province.*

sant que, dans des questions où les principes doivent être éclairés par les lumières de l'expérience, il convenait de n'avancer que par degrés, et de n'embrasser que successivement les différents objets, elle dirigea exclusivement ses travaux sur les vingtièmes, qui présentaient des bases plus certaines de répartition, et dont l'abonnement lui avait été d'ailleurs officiellement proposé.

Cet abonnement, indiqué, on se le rappelle, par Necker comme un des avantages des nouvelles assemblées, changeait considérablement la nature des vingtièmes : d'un impôt de quotité il faisait un impôt de répartition. C'était le mode appliqué depuis longtemps dans plusieurs provinces, et dont la cour des aides réclamait l'extension à tout le royaume (1). L'arrêt du conseil du 2 novembre 1777 avait du reste inauguré cette voie, en décidant que les cotes de chaque propriétaire ne pourraient être revisées qu'après une période de vingt années, et en défendant toute vérification particulière en dehors de la vérification générale de la paroisse.

Le même arrêt de 1777, par la suppression des vingtièmes d'industrie dans toutes les localités où il n'y avait pas de corps de métiers pour en faire la répartition, avait rejeté sur les terres la charge presque entière de l'impôt. Les vingtièmes d'industrie et sur les offices et droits ne formaient plus que le soixante-quatrième du montant de la contribution du Berry (2). Aussi l'administration de cette province s'occupa-

(1) V. *Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu*, par M. de Parieu, 1856.

(2) Le rapport moyen des vingtièmes d'industrie et des vingtièmes fonciers était de 1 à 50 pour les trente-deux généralités.

t-elle exclusivement de l'assiette de la portion foncière de l'impôt.

Elle pensa que le plus sûr moyen de parvenir à rétablir l'égalité était de circonscrire les premières opérations dans les limites de chaque paroisse, et de s'aider, autant qu'il serait possible, des lumières des propriétaires, en leur remettant le choix des commissaires chargés d'établir la proportionnalité entre les contribuables. Cette méthode paraissait d'ailleurs analogue au régime d'une administration provinciale, en ce qu'elle inspirait plus de confiance et qu'elle appelait d'avance tous les propriétaires à partager des soins et des fonctions, auxquels ils pouvaient être plus particulièrement destinés dans la suite.

L'abonnement, sollicité par l'assemblée, fut accordé par arrêt du conseil du 27 novembre 1779. « Le témoignage de confiance donné par Sa Majesté à l'administration provinciale, disait le préambule de l'arrêt, sera une nouvelle preuve de sa bienfaisance, et remplira les vœux de ceux qui ont présenté la publicité des rôles des vingtièmes et le concours des connaissances des contribuables, comme les plus sûrs moyens de prévenir les abus et de faire régner les lois de la justice et de l'égalité entre les contribuables. » L'article 1er portait abonnement des deux vingtièmes et 4 sols pour livre du premier, à partir de 1780 et pour tout le temps de leur durée, à la somme à laquelle montait à cette époque la contribution de la province (646,000 liv.); sur cette somme devaient être déduits les frais ordinaires de recouvrement, les fonds pour non-valeurs, décharges et modérations, des pensions en faveur des employés des vingtièmes supprimés, enfin les frais de la nouvelle administration (64,000 liv.). Les vingtièmes

des gages des employés des fermes et régies, ainsi que ceux des offices, n'étaient pas compris dans l'abonnement, et devaient continuer à être perçus pour le compte et par les préposés du Trésor (art. 2). La commission intermédiaire arrêtait le rôle de distribution entre les paroisses. Les cotes des contribuables étaient fixées par des commissaires élus par eux, au nombre de trois ou de cinq, dans la communauté ou ailleurs (art. 3 et 4). En cas de retard, le bureau intermédiaire nommait les commissaires ; c'était lui qui donnait des instructions pour la répartition, rendait les rôles exécutoires, jugeait les contestations, sauf appel au conseil.

Cette juridiction contentieuse fut réclamée par la cour des aides en faveur des élections ; conservée au bureau intermédiaire par Necker, elle fut après lui, ainsi que l'avons déjà dit, rendue à l'intendant.

L'arrêt du conseil terminait en maintenant les anciennes formes de contraintes et de perception, sauf en ce qui concernait les comptes des receveurs, qui devaient être rendus par-devant l'assemblée provinciale ou sa commission.

L'abonnement des vingtièmes fut reçu avec une vive satisfaction dans la généralité du Berry, et la commission intermédiaire s'empressa d'adresser aux diverses paroisses des instructions pour la confection des rôles, lesquels, dans le but d'arriver le plus possible à l'égalité de la répartition, purent être remaniés pendant les trois premières années. Mais tout à coup des difficultés imprévues surgirent : les contribuables hésitèrent à fournir des déclarations exactes de leurs biens, dans la crainte que, si les administrations provinciales venaient un jour à être supprimées, ces déclarations ne servis-

sent au gouvernement pour accroître leurs impôts; plusieurs paroisses déclarèrent, en conséquence, s'en tenir aux rôles dressés par les directeurs des vingtièmes. L'évaluation des terres non affermées, sans bases certaines, présenta des divergences notables entre les paroisses. Enfin, les biens, situés dans différentes communes, mais formant un seul domaine, étaient précédemment taxés au chef-lieu de propriété; le bureau intermédiaire voulut modifier cette situation contraire au bon ordre, et demanda aux seigneurs la ventilation de leur cote générale comparée avec les fonds qu'ils possédaient dans chaque paroisse. La production de ces ventilations souffrit de nombreux retards.

Dans la session de 1783, il fut constaté que sur cent vingt-quatre propriétaires, auxquels on avait demandé leur ventilation, trente-cinq seulement l'avaient fournie; que des sept cent vingt-trois paroisses de la généralité, il n'y en avait que deux cent trente-neuf qui eussent envoyé leurs rôles. Il était important d'adopter une marche plus rapide.

L'assemblée avait compté trouver parmi les contribuables des coopérateurs empressés, qui consentiraient, à titre gratuit, à dresser un état exact des biens de leurs paroisses. Dans cette attente, et se flattant que l'unité de moyens naitrait de la correspondance, elle avait presque tout laissé à l'initiative individuelle et n'avait tracé que quelques règles générales d'exécution. Une nouvelle méthode fut établie (1786); la répartition de l'impôt resta confiée aux propriétaires, mais l'évaluation des biens, intéressant et la commune et la province tout entière, dut être faite contradictoirement par des représentants des deux parties. Dans ce but, on arrêta la création de six commissaires vérificateurs

permanents, nommés par le bureau intermédiaire, opérant sous ses ordres et concertant leurs travaux avec les fondés de pouvoirs des contribuables. Le commissaire devait prévenir, six semaines au moins à l'avance, de la vérification qu'il comptait faire, afin que les propriétaires de la paroisse en reçussent avis. Au jour indiqué, il procédait avec le concours d'un délégué de l'assemblée provinciale, des syndic et receveur des vingtièmes et des contribuables présents : s'il y avait réclamation, le bureau intermédiaire pouvait ordonner une contre-vérification, puis prononçait en dernier ressort. Le travail des commissaires servait de base à la répartition confiée aux propriétaires. En cas de négligence de leur part, le bureau devait pourvoir.

II. — L'assemblée de la haute Guyenne s'occupa également des vingtièmes ; la perception de cet impôt avait été déjà l'objet dans la généralité d'une sorte d'abonnement avec chaque paroisse ; on l'avait supprimé pour l'industrie ainsi que pour les charges et offices, en laissant aux communautés la latitude d'augmenter proportionnellement la capitation des officiers ainsi exempts (arrêt du conseil du 28 septembre 1777) ; de là une large source d'arbitraire. L'assemblée provinciale réclama l'abonnement (sessions de 1779 et 1780), qui lui fut accordé par arrêt du conseil du 19 août 1781. Tout ce qui concernait la confection des rôles et le recouvrement lui fut attribué, sauf appel au conseil. Comme conséquence, l'assemblée fut autorisée à procéder à la refonte des vingtièmes des biens nobles exempts de la taille. Cette opération lui suscita de nombreuses difficultés, dues surtout à la lenteur mise par les contribuables à produire leurs déclarations.

Telle était la situation au moment de la réunion de l'assemblée des Notables. On a déjà vu qu'au nombre des mémoires, présentés par Calonne, s'en trouvait un proposant la suppression des deux vingtièmes et l'établissement d'une subvention territoriale. Ce mémoire devint l'édit d'août 1787.

Le préambule portait que, les besoins de l'état exigeant de nouvelles ressources, le roi avait d'abord songé à les obtenir par un accroissement des impôts déjà existants, et que la contribution des vingtièmes avait, sous ce rapport, principalement fixé son attention, par ce qu'atteignant directement les revenus de la terre, et s'annonçant comme toujours proportionnée à ses véritables produits, elle offrait l'idée de la moins arbitraire des impositions, et de celle dont la perception, exposée à moins de non-valeurs, était la plus facile et la moins dispendieuse. Mais différents motifs, entre autres les restrictions successives apportées au chiffre de l'impôt par les exemptions et abonnements consentis, l'incertitude et l'inégalité de sa répartition, tant qu'elle n'aurait pour base que les déclarations trop souvent incomplètes et infidèles des propriétaires, ou des vérifications toujours inquiétantes, avaient obligé de recourir à un autre système, et l'édit portait, en conséquence, création d'une subvention territoriale perçue en nature, payable par tous sans distinction de privilégiés, et dont le chiffre était invariablement fixé à 80 millions. La répartition était confiée aux assemblées provinciales, d'élection et municipales, et le préambule faisait observer qu'un avantage important devait résulter pour les contribuables de cette forme, qui permettrait d'arriver promptement et sans difficultés à l'égalité proportionnelle.

Le nouvel édit n'eut pas même un commencement d'exécution ; l'opposition du parlement et des privilégiés le fit immédiatement révoquer, et le gouvernement, reprenant son premier projet, rétablit les deux vingtièmes, en supprimant toutes les exemptions précédemment accordées même en faveur des domaines royaux et apanagés (édit de septembre 1787) (1). Celles attribuées au clergé furent seules maintenues à raison du don gratuit, que ses biens acquittaient en échange, et dont la forme de répartition semblait plus avantageuse aux curés et ecclésiastiques pauvres (2).

Le système consacré par l'édit était considéré comme devant procurer une augmentation assez sen-

(1) « Voulons que lesdits vingtièmes et 4 sols pour livre du premier soient perçus dans toute l'étendue de notre royaume sur l'universalité des biens qui y sont soumis par les édits et déclarations précédemment intervenus, sans aucune distinction ni exception, telle qu'elle puisse être, même sur les fonds de notre domaine, soit qu'ils soient possédés à titre d'apanage ou d'engagement, ou même qu'ils soient en nos mains, et ce dans la juste proportion des revenus effectifs qui doivent supporter lesdites impositions, aux déductions néanmoins accordées sur les biens qui exigent des réparations plus onéreuses aux propriétaires, le tout nonobstant toutes choses à ce contraires. » — Le second vingtième fut en même temps prorogé pour les années 1791 et 1792.

(2) Instructions du 5 novembre 1787 communiquées aux assemblées, à l'ouverture de leurs séances. Toutefois les revenus, qui appartenaient aux ecclésiastiques tant réguliers que séculiers, devaient désormais être portés sur les rôles ; mais il n'y figuraient que *pour mémoire* et seulement afin de faire connaître la juste proportion de contribution de ces biens, par comparaison avec les autres propriétés foncières du royaume. Nonobstant cette réserve, l'assemblée générale du clergé de France s'émut et présenta requête au roi pour obtenir la conservation de ses droits, franchises et immunités. Un arrêt du conseil du 5 juillet 1788 répondit à la requête que la liberté des dons du clergé et celle de son administration n'avaient souffert et ne souffriraient aucune atteinte.

sible des produits, sans surcharge pour ceux des contribuables qui payaient déjà exactement leur taxe. L'instruction du 5 novembre , dont nous avons parlé au chapitre précédent, faisait d'ailleurs justement remarquer qu'il ne constituait pas une innovation, mais un retour aux vrais principes de l'édit de mai 1749, portant création première des vingtièmes.

La même instruction offrait aux assemblées provinciales un abonnement à l'exemple de celui déjà contracté par le Berry et la haute Guyenne. Cette proposition souleva dans plusieurs d'entre elles une grave question : les nouvelles administrations avaient-elles caractère suffisant pour stipuler au nom de leurs provinces ? Toutes, à l'exception de l'Auvergne qui réclamait avec instance le rétablissement de ses anciens états, reconnurent que, si l'abonnement était avantageux aux contribuables, il n'y avait aucun inconvénient à l'accepter.

On examina ensuite le taux demandé. Calculé sur les accroissements que semblaient devoir nécessairement produire tant l'extension donnée à la matière imposable, par l'accession des anciens abonnés et exempts, que le développement progressif et normal de la fortune publique, il était de beaucoup supérieur à l'impôt actuellement perçu dans chaque province. Les assemblées refusèrent de traiter à ce taux ; elles ne se bornèrent pas à exposer leurs motifs par écrit, elles députèrent quelques uns de leurs membres à la Cour pour appuyer leurs observations. Le ministère consentit à une réduction ; il donna en même temps aux directeurs des vingtièmes l'ordre de communiquer les travaux, sur lesquels étaient basées les demandes primitives, et qu'on n'avait pas jusqu'alors voulu pro-

duire. Ces travaux n'avaient porté que sur un certain nombre de paroisses de chaque généralité, prises comme types. Les assemblées établirent, par des contres-vérifications, que l'on avait opéré sur les communautés les plus riches, et que presque partout les cotes avaient été grossies. Tant de persistance fut récompensée par de nouvelles et importantes dimunitions.

Les seules assemblées, qui ne firent pas d'abonnement (1) dans la session de 1787, furent celles de Lyon, d'Auvergne, de Tours, d'Auch, de Poitiers et de Lorraine; cette dernière n'était pas chargée de la répartition des impôts, qui appartenait à la chambre des comptes. La nécessité de plus amples informations, le défaut d'entente avaient fait ajourner les cinq autres traités.

IV. — *Taille.* — Les principales réformes en matière de tailles furent entreprises par l'assemblée de la haute Guyenne. Avant d'analyser ses travaux, nous devons mentionner un acte législatif important, intervenu en 1780, et qui ne fut pas étranger à leur bonne issue.

La déclaration du 13 février soumit à l'avenir toutes augmentations des tailles à l'enregistrement préalable des cours, dont cet impôt, on s'en souvient, avait été seul exempt jusqu'alors. La distinction du premier et du second brevet, devenue par suite sans objet, fut en même temps supprimée. A compter de 1781, il ne dut

(1) Les abonnements furent acceptés par un arrêt du conseil du 31 mai 1788. — L'Assemblée d'Orléans chargea sa commission intermédiaire de préparer, pour la session suivante, un système d'abonnement général de tous les impôts de la province; la Champagne fit dans ce sens au gouvernement une proposition, qui ne fut pas suivie de succès.

plus être arrêté en conseil, pour les généralités d'élections et pays conquis, qu'un seul brevet général comprenant les tailles, impositions ordinaires ou subventions, suivant les différentes dénominations usitées, la capitation, ainsi que toutes les contributions accessoires, qui se répartissaient chaque année au marc la livre. Le montant du brevet général demeurait invariablement fixé à la somme imposée pour 1780, somme avec laquelle il devait être pourvu non-seulement aux dépenses générales du royaume, mais encore à celles qui s'acquittaient précédemment dans les provinces, à l'exception des charges purement locales. Si le roi jugeait ultérieurement une augmentation nécessaire, soit pour les besoins de l'Etat, soit par des considérations d'utilité publique, il était tenu de faire connaître ses volontés aux cours dans les formes ordinaires (art. 1). La répartition de l'impôt entre les généralités devait être également maintenue telle qu'elle était réglée pour 1780, et ne pouvait être modifiée que par lettres patentes enregistrées (art. 2) (1). Les remises sur la taille, ou moins imposé, et les fonds pour ateliers de charité étaient conservés (art. 4) (2).

(1) D'après un tableau inséré au tome V de l'ouvrage de Moreau de Beaumont, la taxe moyenne par tête (taille, capitation et accessoires) était de 6 liv. 8 s. 3 d., dans les vingt généralités d'élections. Trois généralités, Moulins, Soissons et Tours, payaient à-peu-près ce taux ; huit, Alençon, Caen, Montauban, Orléans, Paris, Poitiers, Riom et Rouen, payaient au-dessus ; les neuf autres payaient moins. La contribution variait depuis 3 liv. 12 s. jusqu'à 9 liv. 1 s. 6 d.

(2) Une déclaration du 27 décembre 1782 régularisa la distribution du moins imposé; arrêtée par les intendants, elle dut être homologuée par arrêts du conseil. En même temps, il fut prescrit que la perception de la taille et de ses accessoires eût désormais lieu sur un seul rôle.

Le montant du brevet général s'élevait en 1780 à 106,038,286 liv. En 1787, quelques réductions, tenant à un mode nouveau de perception de la capitation des receveurs particuliers, l'avaient fait descendre à 105,823,154. liv. se répartissant, ainsi qu'il suit :

— Généralités d'élections..... 92,816,933 liv.

SAVOIR :

Taille..........	40,170,275 l.
Accessoires	24,284,463
Capitation.......	28,362,194

— Pays conquis............. 13,006,220

SAVOIR :

Impositions tenant lieu de taille.............	4,092,710 l.
Accessoires......	5,531,710
Capitation.......	3,381,800

La déclaration de 1780, œuvre de Necker, mettait fin à un régime, dont nous avons signalé les abus. Elle facilitait singulièrement aux assemblées provinciales les moyens de rétablir l'égalité proportionnelle, en affranchissant les contribuables de la crainte de voir la constatation exacte de leurs facultés servir à un accroissement arbitraire d'impôt.

V. — La taille était réelle en haute Guyenne depuis la déclaration de 1666 et l'arrêt du conseil de 1669, approuvant le cadastre de la généralité, ordonné par Colbert à titre d'essai d'un système, qu'il comptait ensuite étendre à tout le royaume. Les imperfections de ce cadastre, rédigé en moins de trois ans, jointes aux détériorations de fonds et aux déplacements de commerce et d'industrie, suite naturelle des temps, avaient amené au bout de soixante années de telles inégalités dans l'allivrement des paroisses, qu'une

réforme parut indispensable en 1727. Un arrêt du conseil du 14 septembre ordonna, à partir de 1728, une imposition annuelle sur la province de 120,000 livres, au marc la livre de la taille, laquelle devait être répartie par l'intendant en diminution sur les communautés jugées trop allivrées. Cette répartition, se faisant sans règles certaines, n'avait obvié qu'en partie au mal; le trop allivré s'était promptement confondu d'ailleurs avec le moins imposé, destiné à couvrir les pertes accidentelles. La répartition entre les contribuables ne présentait pas, pour les mêmes causes que celle entre les paroisses, une meilleure situation. Les cadastres particuliers pouvaient être, il est vrai, révisés dans l'intérieur des communautés, sauf confirmation par la cour des aides de Montauban; mais il n'existait pas de base uniforme d'évaluations, et les disproportions étaient devenues si fortes, que les produits de certains fonds suffisaient à peine au payement de l'impôt, et que le cultivateur aurait eu intérêt à les abandonner, si la loi ne le lui avait permis qu'à la condition de délaisser également tous les autres domaines, qu'il possédait dans la même communauté.

Tel était l'état des choses en 1779. Le remède le plus efficace semblait la confection d'un nouveau cadastre général de la province. Mais l'assemblée le repoussa à cause des frais énormes qu'il eût entraînés, de la perturbation subite qu'il eût pu occasionner dans les fortunes, et des oppositions et mécontentements sans nombre qu'il n'eût pas manqué de faire naître. Elle préféra un plan successif d'améliorations, qui, conduit avec une sage lenteur, n'exigerait pas de grandes dépenses et se perfectionnerait par la pratique même.

Toute communauté, se croyant trop allivrée d'un

tiers, fut autorisée à demander à faire constater son excès d'allivrement par un arpentement à ses frais; cet arpentement était opéré par des experts abonnateurs, nommés par les contribuables et par l'assemblée provinciale. En cas de surcharge constatée, la communauté obtenait une réduction dans les départements suivants, et le montant de cette réduction était réparti sur les autres paroisses de la généralité. A la révision des communautés surtaxées au tiers, devait succéder celle des communautés qui l'étaient seulement au quart, puis au cinquième; et, comme le rappel à l'égalité proportionnelle restait toujours ouvert et pouvait, après la rectification des inégalités plus considérables, s'appliquer aux moins importantes, Necker considérait, non sans raison, ce système comme permettant d'obvier à l'avance et sans effort à toutes les disproportions, résultats inévitables de la révolution des temps et des accidents de la nature.

Après avoir décidé que l'on procéderait à des révisions partielles, il fallait en donner les moyens. L'assemblée s'arrêta à deux grandes opérations : la première était une description des diverses qualités et natures de sols de la province. Cette description, appelée *Table générale d'abonnement*, dut être divisée en autant de descriptions ou tables particulières qu'il y avait de natures de cultures, et chaque description particulière subdivisée à son tour en autant de degrés qu'on rencontrerait de divers produits dans la nature de culture à laquelle elle s'appliquait. La proportion de la semence à la récolte, la comparaison de celle-ci avec les frais de production, le revenu habituel de la dîme, le prix des ventes, celui des loyers, la fréquence des grêles et des inondations, etc., étaient autant d'é-

léments qui serviraient à déterminer les différences de produits, et par suite les degrés. Cet immense travail était destiné à établir une mesure commune pour l'évaluation des revenus des paroisses qui réclameraient un nouvel arpentement. La seconde opération, corollaire de la première, consistait dans la recherche du *taux commun d'imposition*, que supporterait chaque communauté de la province, si les impôts y étaient justement et également répartis, et d'après lequel serait dorénavant réglée la part contributive des paroisses reconnues trop allivrées. Ce taux commun devait être établi par la comparaison de la contribution d'un certain nombre de communautés, prises dans les diverses élections et le plus équitablement imposées d'après la notoriété publique.

L'assemblée demanda, en outre, la réduction à 60,000 livres de l'imposition spéciale de 120,000 livres; moitié de l'imposition ainsi réduite serait affectée au soulagement des communautés reconnues comme lésées dans leur allivrement, et moitié aux frais des opérations prescrites. Le moins imposé dut être rendu à sa destination. — Des lettres patentes du 10 juin 1780 sanctionnèrent ces diverses propositions.

L'administration provinciale se mit immédiatement à l'œuvre. Sous l'habile impulsion de son président, M. de Cicé, évêque de Rodez, les opérations marchèrent avec une rapidité que l'on n'avait pas osé espérer; une école d'ingénieurs géomètres fut établie à Cahors; des experts se répandirent dans toute la généralité; déjà l'on pouvait prévoir le terme, quand la cour des aides de Montauban suspendit, par arrêt du 6 mars 1781, les recherches des commissaires comme attaquant le cadastre général de 1669. Déjà cette cour

n'avait enregistré les lettres patentes de 1780, que sous la réserve qu'il ne pourrait être fait aucun changement au tarif arrêté en 1669 entre les paroisses, et que le redressement des cadastres particuliers dans l'intérieur des communautés ne serait effectué que selon les formes ordinaires.

Un arrêt du conseil du 22 avril 1781 cassa l'arrêt du 6 mars. La cour des aides fit de premières puis d'itératives remontrances, à la date des 3 juillet 1781 et 2 mars 1782. Necker n'était plus là pour soutenir l'assemblée; mais elle n'en persévéra pas moins d'un pas ferme dans la voie qu'elle s'était tracée. Pour défendre son œuvre, elle la soumit à l'académie des sciences qui l'approuva, sauf quelques modifications de détails. En même temps, M. de Colbert, évêque de Rodez, qui avait remplacé, en 1781, dans la présidence, M. de Cicé, promu à l'archevêché de Bordeaux, se rendait à Paris, et discutait dans un grand nombre de conférences avec le contrôleur général le plan définitivement arrêté par l'assemblée dans la session de 1784.

L'arrêt du conseil du 19 janvier 1786 concilia les prétentions de l'administration provinciale et de la cour des aides, et régla la réforme cadastrale. Le tarif de 1669 fut maintenu pour le département, et tous les allégements d'impositions durent être imputés, conformément à l'arrêt de 1727, sur la contribution du trop allivré, réduite provisoirement à 60,000 livres. La commission intermédiaire fut chargée de dresser, conjointement avec les receveurs et officiers des élections, un état des quatre-vingts communautés présumées avoir le plus grand besoin d'être soulagées. Le trop allivré était d'abord réparti entre ces communautés; puis, au fur et à mesure des vérifications, elles devaient

obtenir une quotité invariable de diminution, réglée par arrêt du conseil, et être alors remplacées sur l'état par de nouvelles paroisses.

Les vérifications s'opéraient d'après les méthodes adoptées par l'assemblée. L'arrêt approuva provisoirement l'usage de la table générale d'abonnement, divisée en sept tables pour les jardins, les terres labourées, les prés, les vignes, les pâturages, les bois et les châtaigneraies, et chacune subdivisée en un certain nombre de degrés, depuis l'arpent produisant 200 liv. jusqu'à celui ne produisant que 5 sols; dans ce dernier devaient être rangés tous les fonds d'un revenu inférieur ou même nul, aucun bien taillable ne pouvant être dispensé d'évaluation. Le taux commun de la contribution fut fixé au cinquième du revenu pour les fonds de terres, prés, vignes et autres biens de campagne, et au quart pour les maisons de ville seulement, celles de campagne et de village étant estimées sur le même pied que les meilleures terres joignantes.

Les opérations d'arpentement et d'estimation n'étaient destinées d'abord qu'à constater en masse la quotité de l'allivrement; elles ne pouvaient servir pour la répartition individuelle, qu'après avoir été approuvées et confirmées par la cour des aides de Montauban, qui conservait ainsi sa compétence pour le renouvellement des cadastres, tandis que le droit de révision des tarifs était attribué au roi, auquel il avait toujours appartenu.

L'assemblée de la haute Guyenne s'occupa également de l'adoucissement et du règlement des contraintes. Elle arrêta que l'état en serait communiqué par les collecteurs aux consuls, puis transmis par ceux-ci aux subdélégués et à l'administration provinciale;

qu'un délai de huitaine serait accordé pour la saisie des fruits ; qu'afin de prévenir les exactions, les porteurs de contraintes seraient tenus de donner quittance des frais aux contribuables.

VI. — Le caractère réel de la taille avait permis à l'administration de la haute Guyenne de travailler immédiatement à l'amélioration d'une assiette, dont les bases existaient déjà. En Berry, l'impôt était personnel, c'est-à-dire sans éléments certains de répartition. Une distinction qui s'était introduite entre la taille industrielle (1) et la taille d'exploitation en avait, il est vrai, sensiblement modifié la nature, restreint en plus d'un point l'arbitraire, et fait retomber en définitive l'imposition sur ceux qui devaient la supporter, c'est-à-dire sur les propriétaires, qu'ils fussent exempts ou non. Mais l'assiette n'en restait pas moins confiée chaque année à l'ignorance ou au mauvais vouloir du collecteur. L'assemblée sentait l'importance d'y remédier ; elle hésitait sur les moyens. Le plus complet eût été un arpentage général et une évaluation de toutes les paroisses de la province. Mais cette opération exigeait quinze ou vingt ans, et annonçait à son début des dif-

(1) « La taille réelle, disait le rapporteur du bureau de l'impôt, sous le nom de taille d'exploitation a pris insensiblement la place de la taille personnelle pour les deux tiers et peut-être les trois quarts de cette imposition... L'imposition devant être répartie sur les facultés des taillables, on a pensé que leurs facultés variaient suivant l'étendue des terres qu'ils cultivaient, et l'on a pris pour base de la taxe la valeur des terrains et des baux à ferme. Cependant, par respect pour les privilégiés non taillables, auxquels ces terrains appartenaient, on ne nommait d'abord que les laboureurs et les fermiers ; dans la suite, on a joint au nom personnel des fermiers le nom des domaines et des fermes qui contribuaient à la fixation de leur taxe ; on est allé plus loin à la fin, les rôles omettent le nom des personnes, et l'on n'y trouve écrit que le nom du domaine ou de l'objet donné à bail. »

ficultés si effrayantes, sans qu'on fût assuré en dernière analyse du succès, que le rapporteur du bureau des impositions, tout en reconnaissant que l'usage d'un cadastre même vicieux était moins onéreux que celui de la taille personnelle, n'osa proposer à l'assemblée de l'entreprendre, et demanda l'ajournement pour de nouvelles études.

Ses conclusions furent adoptées. L'administration provinciale, on se le rappelle, portait alors toute son attention sur les vingtièmes, dont la proportionnalité pouvait d'ailleurs fournir des éléments précieux pour l'assiette des autres impôts. En ce qui concernait la taille, elle se borna à réclamer en faveur des communautés l'autorisation de nommer des experts qui seraient chargés de la répartition à l'exclusion des asséeurs (1).

Ce ne fut qu'à sa quatrième session, en 1783, que l'assemblée de Bourges adopta enfin un système de révision partielle, qui se rapprochait de celui appliqué en haute Guyenne. Elle arrêta qu'il serait procédé à la vérification des produits des biens d'un certain nombre de communautés, et à la comparaison de ces produits avec la contribution qu'elles supportaient. Ce travail, exécuté sur vingt-quatre paroisses, prises dans les différentes élections, et formant à peu près la trentième partie de l'ensemble, permettrait d'établir d'une manière assez exacte le taux moyen de l'impôt dans la généralité. Le taux une fois déterminé, les communautés, qui se croiraient trop surchargées, seraient

(1) L'assemblée désigna la commission intermédiaire pour procéder au département. Cette opération souleva de vives discussions d'attributions et de préséances avec les élections qui y participaient. V. M. de Girardot, *Essai*, p. 195 et suiv.

admises à prouver leur surtaxe. Le montant des modérations devait être réparti sur toute la province.

Les villes, où les richesses se manifestent par les dépenses et non par les produits, durent être soumises à une contribution par classes, ou sorte de capitation. Les campagnes, dans les banlieues des villes, avaient été jusqu'alors surchargées par l'influence des citadins; elles obtinrent des rôles séparés. Il fut recommandé de chercher, dans la répartition de la taille, à rétablir l'équilibre entre les paroisses gabelées et les paroisses exemptes.

L'administration provinciale détermina ensuite la matière imposable, qui se composait, on le sait, de tous les droits et biens possédés par des taillables ou exploités par des privilégiés hors des limites de leurs franchises ; déduction dut être accordée, pour les terres labourables et vignes, des frais ordinaires de culture ; pour les constructions, des frais d'entretien et de réparation, évalués au dixième du produit pour les bâtiments d'exploitation agricole, et au tiers pour les usines et moulins. Les animaux de labour ne furent pas compris dans les objets taillables, mais seulement les bestiaux produisant revenu. Pour l'industrie des campagnes, le maximum de la contribution fut fixé au vingtième des bénéfices connus ; les ouvriers, artisans et manœuvres n'étaient imposables que pour les journées de travail excédant celles, dont le produit était nécessaire à leur subsistance.

Une lettre du contrôleur général, du 18 mars 1785, approuva le plan tracé pour la répartition de la taille, et autorisa le bureau intermédiaire à consacrer 6,000 livres à la vérification des vingt-quatre paroisses.

L'assemblée du Berry améliora également le système des contraintes.

Elle fut suivie dans cette voie par les administrations provinciales de 1787. Ces administrations, concentrant principalement leurs travaux sur l'abonnement des vingtièmes et l'organisation des travaux publics, ajournèrent, pour la taille, l'examen de la grave question de l'assiette, et se bornèrent à tracer aux diverses commissions intermédiaires placées sous leurs ordres les règles à observer dans la répartition. Les règles, dont s'agit, avaient du reste leur importance à raison des difficultés, que pouvaient faire naître la transition d'un régime à l'autre ainsi que le droit d'intervention maintenu dans certains cas aux officiers des élections. Le gouvernement s'en préoccupa lui-même et en fit l'objet de plusieurs règlements : Tels furent l'arrêt du conseil du 8 août 1778 déterminant les formes à suivre par les assemblées provinciales, de département et municipales, pour la répartition et assiette de la taille, de la capitation et impositions accessoires, ainsi que le mode d'après lequel auraient lieu les nominations à la collecte ; — et la déclaration du 28 octobre de la même année, spéciale aux tailles et dont la cour des aides de Paris ne consentit l'enregistrement qu'avec des réserves, qui témoignaient du peu de sympathie que continuait à rencontrer dans la magistrature la réforme provinciale. La plupart des assemblées réclamèrent contre le taux excessif de l'impôt, et sollicitèrent la restriction des exemptions.

VII. — *Capitation.* — Dans les pays de taille personnelle, la plus grande partie de la capitation était perçue au marc la livre de cet impôt, et sur les mêmes rôles. La seule contribution des nobles et des privilégiés donnait lieu à une répartition distincte, définitivement arrêtée en conseil. L'établissement des assem-

blées provinciales ne changea rien à ce mode ; leurs commissions intermédiaires furent seulement chargées, au lieu de l'intendant, de la rédaction des rôles. Le successeur de Necker au contrôle général, Joly de Fleury, tenta d'établir une méthode uniforme pour l'assiette de cette partie de l'impôt, qui donnait lieu à des réclamations.

En haute Guyenne, la taille étant réelle, l'assiette et la perception de la capitation se faisaient sur des rôles à part. L'assemblée provinciale considérait cet impôt comme essentiellement vicieux, et estimait qu'il y avait lieu d'en demander la conversion. Mais les circonstances n'étant pas encore favorables à la réalisation de ce projet, elle arrêta une série de mesures destinées à tempérer le plus possible l'arbitraire inséparable de la répartition. Les contribuables avaient été jusqu'alors taxés séparément, sans aucune base fixe de comparaison ; les cotes, diversifiées à l'infini, se trouvaient confondues sans ordre et sans méthode dans un même rôle. Les répartiteurs jouissaient d'une liberté d'appréciation sans contrôle. Afin de la restreindre, on décida la division des différentes taxes en un certain nombre de classes. Quatre asséeurs, nommés par les contribuables, furent réunis aux chefs de communautés pour faire la répartition. Les classes, d'abord composées rapidement par la réunion des cotes à peu près semblables, durent ensuite être revisées attentivement ; si l'on avait d'abord procédé à la révision des plus hautes taxes, tous les contribuables ayant également intérêt à être rangés dans une subdivision inférieure, le vœu commun se serait trouvé opposé à la recherche de la vérité ; l'examen dut, au contraire, commencer par les dernières subdivisions, afin que l'attention des inté-

ressés tendit uniquement à distinguer ceux qui, par faveur ou autre cause, auraient été trop ménagés. Ce règlement, approuvé par le roi, améliora notablement l'assiette de la capitation.

VIII. — *Contributions indirectes*. — L'assiette et la perception des impôts indirects étaient complétement en dehors des attributions des assemblées provinciales. Ce fut seulement dans leurs rapports avec le commerce et l'agriculture, ou à un point de vue général et spéculatif, que ces assemblées eurent quelquefois occasion de s'en occuper. La haute Guyenne cependant obtint, à cet égard, un résultat positif, mais, il est vrai, tout partiel. Les villes et bourgs de la généralité étaient soumis à un impôt, appelé *don gratuit*, qu'ils acquittaient au moyen de droits d'octroi sur les boissons, le foin, le bois et les bestiaux. La perception de cet impôt était très-arriérée, et souffrait des difficultés. L'administration provinciale en demanda l'abonnement, qui lui fut accordé à un taux modéré par lettres patentes du 5 mars 1781, avec autorisation de remplacer les droits d'octroi par une capitation spéciale sur les cabaretiers, une addition à la capitation générale et une taxe sur les boucheries. Les nouveaux droits furent immédiatement affermés pour le compte de la province; malheureusement les événements ne répondirent pas à la juste attente de l'assemblée; cette mise en ferme lui suscita de graves embarras, qui n'étaient point encore terminés en 1789.

L'administration du Berry réclama la réforme des gabelles, des traites et de la législation domaniale. Elle offrit au gouvernement l'abonnement des aides, du contrôle des actes et de la marque des fers; aucune suite ne fut donnée à ses diverses propositions.

Nous indiquerons plus loin, en parlant du commerce et de l'agriculture, les réformes demandées par les assemblées de 1787.

§ 2. Travaux publics. — Les assemblées provinciales étaient chargées de la confection et de l'entretien des routes, chemins, canaux et rivières, ainsi que de la direction des ateliers de charité.

I. — *Routes ; corvée.* — Le Berry dut à sa nouvelle administration la suppression de la corvée. Cette suppression fut une des œuvres les plus importantes de l'assemblée ; elle occupa trois sessions. On avait commencé par examiner l'étendue des sacrifices qu'exigeait la corvée, les ouvrages qui en étaient résultés, ceux qu'on pouvait attendre d'un autre système. Sur les 717 paroisses de la généralité, 517 étaient commandées annuellement, et fournissaient 40,000 manœuvres et 12,000 voituriers avec 24,000 chevaux ou paires de bœufs. En multipliant ces différents secours par 8 jours, temps exigé communément chaque année, on trouvait un total de 320,000 journées de manœuvres et de 96,000 journées de voitures, ce qui, à 15 sols pour les hommes et 4 livres pour les voitures, donnait 624,000 livres pour la somme représentative des sacrifices des corvéables. Malgré l'emploi de pareilles forces, on n'avait jamais fait plus de six lieues de routes dans une année, et souvent on n'en avait exécuté que deux. Des calculs établissaient, au contraire, qu'une prestation annuelle de 240,000 livres en argent serait suffisante, tant pour l'entretien des voies existantes, évalué à 600 livres par lieue, que pour la construction de six lieues de routes neuves, que l'on estimait à 25,000 livres l'une.

Mais comment asseoir, à qui demander cette pres-

tation ? Là se trouvait la difficulté. En outre, un des principaux arguments contre la conversion de la corvée était la crainte que, en cas de guerre ou de grande pénurie du Trésor, l'impôt en argent ne fût détourné de sa destination originaire, et que le travail en nature, forcément rétabli, ne devînt alors une nouvelle charge pour les contribuables. Cette crainte agitait vivement les populations.

L'assemblée, pour se donner le temps d'étudier les différents systèmes, et aussi pour préparer peu à peu les esprits au changement, arrêta le maintien provisoire de la corvée, mais en la régularisant. Chaque communauté reçut une tâche, qu'elle eut la liberté d'exécuter elle-même, ou de faire exécuter de la manière qu'elle jugerait la plus convenable. Enfin, après un sérieux examen, l'assemblée inclinait à établir le droit d'option entre la prestation en nature et celle en argent, système alors suivi dans quelques provinces, et qu'a définitivement consacré de nos jours la loi du 21 mai 1836. Mais le gouvernement et surtout Necker tenaient à la suppression absolue de la corvée. « Sa Majesté me charge de vous faire observer, disait l'intendant en ouvrant la session de 1780, que le maintien des corvées, qui obligent si souvent de recourir à l'autorité, serait bien difficile à concilier avec l'esprit d'une administration provinciale, qui doit singulièrement s'occuper du plus grand avantage des peuples. » Il ajoutait en même temps que, toutes les classes étant tenues de contribuer à l'entretien d'une bonne viabilité, dont toutes profitaient, l'impôt nouveau semblait au gouvernement devoir être établi accessoirement à la taille dans les campagnes et à la capitation dans les villes franches. Additionnel aux vingtièmes, il eût ex-

clusivement porté sur les propriétaires de biens-fonds. La taille, au contraire, acquittée par tous les roturiers indistinctement, ainsi que par les fermiers des ecclésiastiques, des nobles et des privilégiés, s'étendait sur le plus grand nombre de contribuables. Il n'y avait de faveur que pour les propriétaires des deux premiers ordres, qui faisaient valoir eux-mêmes leurs biens, et jouissaient de la franchise jusqu'à concurrence de trois charrues. Le roi attendait du zèle connu de la noblesse et du clergé qu'ils dédommageraient, par des dons volontaires, le reste des contribuables du déficit produit dans l'imposition des chemins par l'exercice de leur privilége.

L'assemblée provinciale adopta la proposition qui lui était faite, et soumit au gouvernement un projet de règlement, qui fut sanctionné par l'arrêt du conseil du 13 avril 1781.

La corvée pour la confection des routes fut remplacée par une contribution additionnelle à la taille. Le taux de cette contribution n'était pas uniforme; l'assemblée avait cru devoir admettre des tempéraments, qui lui semblaient réclamés par l'équité, en même temps que nécessaires au succès de l'entreprise. Le maximum de l'imposition, fixé au tiers du principal de la taille pour les paroisses nombreuses, fut abaissé au quart en faveur des communautés moins peuplées, qui pour cette raison supportaient, sous le régime des corvées, une moins lourde charge. Deux cents paroisses avaient été jusqu'alors exemptes par le seul motif de leur éloignement des grandes routes. L'assemblée estima que, comme elles jouissaient de l'avantage des communications générales, il était juste d'exiger d'elles un concours, mais toutefois dans une moindre proportion

et leur contingent fut seulement porté au sixième du principal de la taille. Les journaliers corvéables, qui précédemment étaient tenus à huit jours de travail par an, furent taxés à un minimum de 15 sols. Exemption complète fut accordée à ceux qui payaient moins de 10 sols d'impôt. Le classement des paroisses dut être réglé par un tarif soumis à une révision décennale.

La taxe nouvelle n'était destinée qu'aux routes de poste de la province, et à celles qui, traversant une grande partie de la généralité, aboutissaient à des villes principales, aux ports des rivières navigables ou aux provinces voisines. Les autres chemins devaient être faits et entretenus à l'aide de contributions particulières et des ateliers de charité. Nous en parlerons plus loin.

La contribution de chaque communauté ne devait être employée que sur une partie de route déterminée, afin que celle-ci pût en surveiller l'emploi.

L'adjudication des travaux se faisait aux enchères publiques, en présence de commissaires nommés par l'assemblée, de l'ingénieur et des syndics des paroisses. Les rabais obtenus sur les mises à prix profitaient aux communautés. Afin de mieux maintenir le principe de la spécialité de l'impôt, les payements étaient effectués directement par le collecteur entre les mains de l'adjudicataire.

La fixation du nombre des ateliers, le choix de leur emplacement, la surveillance et la réception des travaux soit directement, soit par l'intermédiaire de commissaires, l'ordonnancement des fonds appartenaient au bureau intermédiaire ; les ingénieurs étaient chargés de la rédaction des devis et projets et de la direction des travaux.

Les ouvrages d'art n'étaient pas placés dans les attributions de l'administration provinciale. L'intendant général des ponts et chaussées continuait, comme par le passé, à les ordonner et faire exécuter sous l'approbation du conseil ; ils étaient soldés sur une imposition faisant partie du brevet général de la taille.

Le jugement du contentieux fut, jusqu'à l'arrêt de 1783, dévolu à l'assemblée, sauf appel au conseil.

II. — En haute Guyenne, la corvée n'existait pas. Les routes étaient faites et entretenues à l'aide d'une imposition additionnelle à la taille ; mais on se plaignait, suivant Necker, de la distribution inégale de cette contribution et du peu de soin qui régnait en général dans cette partie de l'administration (1).

L'assemblée commença par diviser les chemins en quatre classes. Les deux premières comprenaient toutes les grandes routes et toutes celles où la poste pouvait être établie ; leur construction et leur entretien furent mis à la charge de la province entière ; dans la troisième classe, on rangea les chemins menant d'une élection à une autre, ou faisant communiquer deux villes de l'intérieur, les trois quarts de la dépense durent être supportés par la province, l'autre quart par les élections traversées ; enfin, les travaux des voies, destinées à relier les communautés entre elles, furent acquittés,

(1) « Quel était l'état des grandes routes de la province au moment de l'établissement de l'administration provinciale ? De 1770 à 1779, 2 millions avaient été levés pour tenir lieu de la corvée. Quoiqu'on eut employé cette somme, la majeure partie des grandes routes était devenue impraticable ; il n'y avait pas dans toute la haute Guyenne une lieue de chemin en état de perfection, et néanmoins il restait dû à cette époque aux adjudicataires près de 100,000 écus. » Rapport du bureau des travaux publics à la session de 1784.

un quart par ces communautés mêmes, un quart par l'élection, et la moitié restante par la province.

Le taux de la contribution fut fixé au onzième de la taille; cette imposition était réelle en haute Guyenne, et, par suite, les biens nobles se trouvaient exempts; mais la noblesse, le clergé et les autres détenteurs, cédant aux sentiments de confiance et d'amour du bien public qu'inspirait la nouvelle administration, offrirent une contribution volontaire, qui fut réglée au quinzième des vingtièmes acquittés par ces biens, et pour le clergé, exempt des vingtièmes, au dixième de ses décimes.

En même temps, afin d'admettre un plus grand nombre de concurrents et d'obtenir ainsi de plus forts rabais, on décida que les adjudications se feraient par lots de trois lieues au plus. Cette mesure répondit à l'espérance qu'on en avait conçue : une foule d'entrepreneurs se présentèrent; il en résulta des rabais considérables sur les anciens prix, et tels même, dans certains lieux, que la différence fut d'un quart et quelquefois d'un tiers.

Les ressources ordinaires de la province n'étant pas suffisantes pour l'amélioration de ses voies de communication, un édit de juin 1785, rendu sur la demande de l'assemblée, l'autorisa à contracter dans ce but un emprunt de 1,500,000 livres en cinq années. L'enregistrement de cet édit rencontra une vive opposition au parlement de Toulouse; on soutenait, entre autres, que l'administration provinciale était sans qualité pour stipuler au nom de la généralité; mais des membres de la commission intermédiaire, députés par elle au parlement, triomphèrent de toutes les résistances. L'emprunt fut couvert en huit jours.

III. — L'intervention des assemblées provinciales de haute Guyenne et de Berry dans l'administration des routes produisit les plus heureux résultats (1). Le succès de la suppression de la corvée, dans la seconde de ces provinces, fut pour beaucoup dans la détermination que prît le gouvernement d'étendre enfin le même bienfait à tout le royaume, ou pour mieux dire à toutes les généralités autres que celles de pays d'états.

La question n'avait cessé d'être à l'étude depuis la retraite de Turgot, et l'on peut lire dans l'ouvrage déjà cité de M. Vignon (Etudes historiques sur l'administration des voies publiques en France avant 1790) le récit de ce qu'avait fait l'administration des ponts et chaussées pour obtenir une solution. Ce ne fut cependant que le 6 novembre 1786 que parut l'arrêt du conseil, ordonnant la conversion de la corvée en une prestation en argent (2). La mesure n'était même prescrite encore qu'à titre d'essai et pour un laps de trois ans seulement; mais quelques mois après le contrôleur général Calonne soumettait à l'assemblée des No-

(1) L'assemblée du Berry mit en état quatre-vingt-deux lieues de routes existantes et en construisit trente et une, à 25,000 livres l'une. — L'administration de la haute Guyenne, qui avait trouvé 300,000 livres de dettes, avait payé cet arriéré, mis en bon état cent lieues de grandes routes existantes, et en avait créé quinze à 40,000 livres l'une. (De Girardot, *Essai.*)

(2) L'article 1er de cet arrêt disposait que les fonds levés dans chaque généralité pour la confection des ouvrages d'art des routes, fonds qui jusqu'alors avaient été centralisés au Trésor et répartis ensuite au seul arbitre du gouvernement, seraient, à compter du 1er janvier 1787, remis à la disposition de l'intendant de cette généralité, à l'effet d'y être intégralement employés; le motif donné par le préambule à cette mesure importante était la spécialité de la taxe, et l'intention du roi d'empêcher qu'elle pût être aucunement détournée de sa destination.

tables une proposition tendant à la rendre définitive, et cette proposition, qui réunit tous les suffrages, sous la réserve toutefois que la gestion du service des routes serait attribuée aux assemblées provinciales, fut sanctionnée par la déclaration du 27 juin 1787 (1).

L'article 1er de cette déclaration supprimait la corvée en nature, et décidait que tous les travaux relatifs tant à la confection qu'à l'entretien des grandes routes, et autres ouvrages publics en dépendant, seraient exécutés à l'avenir dans tout le royaume au moyen d'une contribution représentative en argent.

Tout ce qui concernait la forme et le montant de cette contribution devait, ainsi que les travaux eux-mêmes, être réglé par les assemblées provinciales, sous l'approbation du roi (art. 2). Toutefois les assemblées ne pouvant s'occuper de ces différents objets que pour l'année 1788, afin de prévenir des retards et des dépérissements également préjudiciables aux communications du commerce et au bien général des populations, il était prescrit que pour les six derniers mois de 1787 la taxe fut additionnelle au brevet général de la taille, sans pouvoir en excéder le sixième, ni les trois cinquièmes de la capitation roturière dans les villes franches ainsi que dans les pays de taille réelle (art. 3). Le recouvrement était attribué aux collecteurs

(1) L'opinion se montrait tellement favorable à la mesure que le parlement de Paris, qui l'avait repoussée en 1776, comme « conduisant à des injustices réelles et multipliées, mettant même en péril la constitution et la tranquillité de l'Etat, » enregistra la déclaration sans difficultés et avec la seule réserve que la nouvelle contribution « ne pourrait en aucun cas excéder la dixième partie des impositions, qui seraient supportées par les taillables dans chaque généralité. »

des impositions ordinaires, et ceux-ci devaient effectuer directement les payements entre les mains des entrepreneurs et adjudicataires (art. 4).

L'instruction du 5 novembre 1787 consacre un long paragraphe aux ponts et chaussées; les détails, dans lesquels elle entre, permettent de constater que la décentralisation était aussi complète que possible. Le service entier des routes, matériel et personnel, appartenait aux administrations provinciales; le gouvernement ne s'était réservé que le droit de surveillance.

Nous croyons intéressant de reproduire ici un passage de cette instruction, celui qui indique les bases nouvelles, sur lesquelles l'imposition devait être assise : « Jusqu'à présent la dépense des travaux des routes avait été regardée comme une dette commune qui devait être acquittée par toute la province, et répartie sur les contribuables dans une proportion uniforme; mais une des principales vues de S. M. serait que désormais les assemblées provinciales considérassent toujours les routes à ouvrir, perfectionner et entretenir, sous le rapport de l'intérêt plus ou moins direct qu'ont à ces routes les communautés, les élections ou la province qui doivent en supporter la dépense. De ce principe fondé en raison et en justice, découleraient des distinctions également justes, pour la distribution du payement de la dépense entre les parties intéressées, suivant la mesure de l'intérêt qu'elles auraient à l'exécution de tel ou tel ouvrage. »

La plupart des assemblées applaudirent à l'abolition de la corvée, et constatèrent que la contribution nouvelle serait bien moins onéreuse aux populations

que la prestation en nature (1). Cependant la Lorraine et l'Alsace réclamèrent le maintien du droit d'option, l'imposition limitée au sixième de la taille ne pouvant suffire à leurs nombreuses voies de communication.

Malgré le droit de déterminer la forme de la contribution, les administrations nouvelles maintinrent, pour le moment du moins, celle établie par l'arrêt du 27 juin. L'exemption directe, dont jouissaient les ordres privilégiés, avait fait toutefois proposer en Alsace d'imposer la prestation additionnellement aux vingtièmes. A Caen et à Auch, la noblesse et le clergé allèrent au-devant de cette observation, en offrant une contribution spéciale, sous la réserve expresse de leurs droits, et en limitant la concession à la durée de l'administration provinciale.

Les assemblées de Poitiers et d'Auch demandèrent la construction des chemins par les troupes, ou l'établisssement de barrières de péage. Ce dernier système, emprunté à l'Angleterre et à la Belgique, et fondé sur ce principe qu'il est de toute justice que celui qui profite du bénéfice des chemins concoure à leur dépense, a été appliqué en France de 1797 à 1806.

Toutes les assemblées divisèrent les routes en quatre classes, comme l'avait fait la haute Guyenne. Pour la construction, le mode adopté à l'unanimité fut celui de l'adjudication, sous la surveillance immédiate des commissions intermédiaires; les lots durent être peu étendus, afin d'attirer un plus grand nombre de concurrents. L'entretien fut généralement confié à des

(1) Dans l'Orléanais, le montant de la corvée en nature était évalué à 863,000 livres; la contribution à 586,000 livres seulement. — En Champagne, corvée : 1,261,000 livres; imposition : 807,000 livres, etc.

cantonniers (1). On réduisit considérablement, et, dans quelques provinces, on supprima même l'ancien personnel des ponts et chaussées.

Jusqu'alors, le payement des indemnités pour expropriation des terrains nécessaires à la confection des routes, ou pour fouilles et dégradations, n'avait eu lieu qu'irrégulièrement; les assemblées, suivant l'exemple donné à cet égard par les administrations de Berry et de haute Guyenne, condamnèrent ces véritables dénis de justice, et pourvurent aux moyens de les prévenir désormais.

La plupart demandèrent l'amélioration du roulage. Le gouvernement les avait engagées dans cette voie, en les consultant sur un projet de loi ayant pour objet d'imposer aux charettes et chariots, dans l'intérêt de la conservation des chemins, l'usage des roues à larges jantes.

IV. — *Chemins ; ateliers de charité.* — L'édit de 1781, sur la conversion de la corvée en Berry, portait dans son article 7 que les chemins, servant à la communication des villes et paroisses, seraient accordés sur la demande de ces localités ou de leur seigneur, en considération de l'utilité et de l'offre de secours faite pour leur construction ; dans ce cas, il pouvait y être placé des ateliers de charité.

C'est du ministère de Turgot, en 1775, que date, ainsi que nous l'avons déjà dit, l'application à toute la France de l'utile institution de ces ateliers, dont le double objet, suivant la juste définition de l'assemblée

(1) L'entretien d'une lieue, de deux mille à deux mille quatre cents toises, fut estimé en Berry d'abord à 600 livres, puis à [illegible]60 livres ; en haute Guyenne, de 800 livres à 1,000 livres; en Orléanais, de 1,200 livres à 1,500 livres; en Picardie, à 1,400 livres.

du Berry, « était de répandre dans tous les cantons des moyens de subsistance en y procurant du travail, et de vivifier les campagnes en rendant les chemins vicinaux praticables. » Chargée par l'arrêt de 1778 de la direction des ateliers de charité, l'administration de Bourges édicta sur cette matière des règles, qui furent presque toutes adoptées par les autres assemblées.

Pour obtenir un atelier, les communautés et seigneurs durent offrir soit en argent, soit en nature, une somme de contribution au moins égale à la subvention demandée ; telle fut la règle. Cependant, dans certains cas, la contribution était réduite à moitié ; et, en outre, comme des paroisses pouvaient se trouver sans ressources, par suite de leur position et de pertes de récoltes ou de bestiaux, une somme de 6,000 à 10,000 livres fut annuellement laissée à la disposition de la commission intermédiaire, pour être employée, à titre gratuit, en travaux dans ces paroisses. « Si l'on n'accorde, disait plus tard en 1787 l'administration provinciale de Champagne, des ateliers de charité qu'à la demande de riches particuliers qui offrent d'en augmenter les fonds par une contribution volontaire, on concentre les secours dans un trop petit nombre de communautés, et on en prive, sans justes motifs, toutes celles qui ne posséderaient pas un seigneur ou des habitants assez riches pour attirer la protection du gouvernement. »

L'assemblée du Berry arrêta un réseau de chemins destinés à faire correspondre entre elles les diverses parties de la généralité, et sur lesquels les ateliers seraient placés de préférence. L'entretien et les réparations s'opéraient aux mêmes conditions que la construction, et étaient soldés sur les fonds de même nature.

Les salaires durent rester toujours inférieurs à ceux du pays, afin de ne pas enlever les ouvriers aux travaux des particuliers, et les ateliers être ouverts seulement durant les mortes saisons.

En haute Guyenne, les ateliers de charité furent régis à peu près par les mêmes règles; le taux de contribution des communautés et seigneurs ne fut toutefois fixé qu'à la moitié de la somme fournie par l'administration provinciale. Les entretiens restèrent à la charge des paroisses (1).

Toutes les assemblées de 1787 décidérent, en principe, que les fonds de charité ne seraient accordés qu'autant que les propriétaires ou paroisses accompagneraient leurs demandes d'offres de contribution, dont la quotité fut diversement réglée. Certaines d'entre elles cependant, et notamment la Champagne, établirent un fonds de subvention à titre gratuit pour les communautés pauvres. Les règlements adoptés par ces assemblées reproduisirent, sauf des modifications locales sans importance, ceux appliqués en Berry et en haute Guyenne. Quelques-unes sollicitèrent du gouvernement un accroissement de secours en faveur de leur vicinalité. Il ne leur était pas permis, en effet, nous devons déjà l'avoir dit, de rien prélever pour cet objet sur les ressources provenant de la contribution instituée par la déclaration du 27 juin. Cette contribution, comme la corvée qu'elle remplaçait, était spécialement affectée au service de la grande voirie.

(1) En haute Guyenne les fonds pour ateliers de charité, de 1780 à 1787, s'élevèrent à plus de 800,000 livres, dont un tiers au moins en contributions volontaires. — En Berry, de 1779 à 1784, la dépense fut de 383,000 livres : fonds du roi, 260,000 liv.; contributions volontaires : 123,000 livres.

V. — *Plantations ; pépinières.* — L'utilité de la plantation des routes avait déterminé la création, en 1723, de pépinières royales dans chaque généralité ; une imposition additionnelle figurait au brevet de la taille pour leurs frais d'administration et d'entretien. Cet essai ne réussit pas ; les dépenses furent toujours trop considérables relativement aux produits. Le gouvernement lui-même inclinait à la suppression lors de la réunion des assemblées provinciales. Celles-ci entrèrent presque toutes dans les mêmes vues, et proposèrent de substituer au système en vigueur de simples encouragements à l'industrie privée. La haute Guyenne avait demandé l'autorisation d'allouer une gratification de 20 sous par pied d'arbre planté par les riverains, à la charge d'entretien.

VI. *Rivières et canaux.* — La construction et l'entretien des routes ne formaient pas la seule attribution des assemblées en matière de travaux publics. Les administrations de Berry et de haute Guyenne s'occupèrent de l'amélioration des rivières navigables.

La première, sur la proposition du duc de Béthune-Charost, étudia longuement et sérieusement l'établissement du canal, exécuté depuis, en vertu de la loi du 14 août 1822, sous le nom de *canal du Berry*. Ce grand travail avait été déjà projeté sous Henri IV et sous Louis XIV ; il fut l'objet de profondes et intéressantes discussions. Au moyen d'un canal tombant dans le Cher à Vierzon, le plan d'ensemble mettait Bourges en communication directe avec Tours, Nantes, et par suite l'Océan ; puis, se combinant avec d'autres travaux déjà entrepris ou seulement proposés, il ouvrait à la province des débouchés vers Paris, le Havre, la Flandre et la Hollande d'une part, de l'autre vers le

Rhin et l'Allemagne, et enfin vers le Rhône, la Provence et la Méditerranée. L'assemblée se conformant aux conseils de l'autorité supérieure, se borna à adopter le projet du canal qui, partant du Cher à Vierzon, traversait la généralité, passait à Bourges, et aboutissait à la haute Loire, à peu près au point de jonction de ce fleuve avec l'Allier (1). Comme ressources applicables à la construction, elle proposa une contribution provinciale, une contribution riveraine, et sur ces contributions un emprunt de 150,000 livres par an pendant une certaine période. Dans le discours d'ouverture de la session de 1786, l'intendant annonça que le roi, désireux de seconder les efforts de la province, concourrait à la dépense pour une somme égale à celle qu'elle fournirait. L'assemblée avait ordonné des levées de plans, des études de nivellements, etc.; elle chargea sa commission intermédiaire de se mettre en rapport avec l'administration provinciale du Bourbonnais.

L'assemblée de Picardie, considérant l'insuffisance des ressources affectées à l'entretien et à l'ouverture des canaux, proposa d'y suppléer en accordant des droits de péage pendant un certain nombre d'années à des compagnies, qui se chargeraient de l'entreprise. Ce système avait également occupé l'assemblée de Bourges.

§ 3. AGRICULTURE, COMMERCE. — Les administra-

(1) Le rapporteur de 1783 énumérait ainsi les avantages généraux d'un canal en Berry : 1° une circulation plus facile des grains, capable d'établir dans leurs prix le niveau désirable ; 2° le transport peu dispendieux des troupes et des munitions des frontières d'Allemagne à la côte ; la communication entre Brest et Toulon ; 3° le transit des marchandises d'Allemagne et de Suisse, vers Nantes et Lorient.

tions provinciales étaient chargées de rechercher et de signaler au gouvernement les moyens d'encourager le commerce et l'agriculture. Leurs travaux à cet égard, moins considérables que ceux que nous venons d'analyser, ne laissèrent pas de produire de bons résultats.

I. — *Agriculture.* — L'assemblée du Berry s'occupa avec zèle de la restauration de l'agriculture autrefois florissante dans la généralité. Des rapports étendus lui furent faits sur cette grave question, dans presque toutes ses sessions (1), et posèrent les bases d'une réforme complète, qui n'est point encore réalisée aujourd'hui en plus d'un point.

Les causes de la langueur de la culture étaient nombreuses dans cette province, à savoir : la lourdeur des impôts et les vices de leur répartition, qui avaient fait peu à peu abandonner aux propriétaires l'exploitation directe de leurs héritages ; l'apathie et la paresse des classes inférieures des campagnes qui, sans éducation et contentes des ressources fournies par les productions spontanées de la terre, résistaient à toute amélioration ; l'inconstance et la mauvaise qualité des valets de fermes ; l'insuffisance de bras pour les travaux ; la vaine pâture ; la jouissance commune et indivise de la plupart des biens fonds et les communautés taisibles (2) ; enfin les entraves apportées au commerce des blés.

Comme remèdes, l'assemblée proposait la substitution des petites fermes aux métairies et manœuvreries ; l'introduction parmi les agriculteurs de travaux de fila-

(1) Voir surtout le rapport fait dans la session de 1786.

(2) Sorte de société de profits et pertes formée par consentement tacite entre frères et sœurs, ou autres, vivant ensemble à mêmes dépens, qui se prolongeait presque toujours entre les héritiers des premiers sociétaires.

ture et de fabrications grossières, destinés à leur assurer des occupations et des ressources pendant l'hiver ; des règles sévères pour la discipline des valets ; la création d'écoles primaires ; enfin la répression du vagabondage, à cet effet l'établissement dans toutes les paroisses d'ateliers de charité ; et, pour subvenir à leurs dépenses, comme l'absence habituelle des grands propriétaires semblait une des premières causes de la misère, l'imposition d'une taxe de 3 et de 5 sous par livre du vingtième sur toutes les terres exploitées en régie ou en ferme générale. Elle réclamait en même temps la proscription de la vaine pâture, la restriction des communautés taisibles et des possessions par indivis, et la constitution, à l'imitation de la Prusse, d'une sorte de crédit foncier ou caisse pour venir au secours de l'agriculture.

L'assemblée crut devoir également appeler à son secours les lumières étrangères. Elle proposa (session de 1783) un prix au meilleur mémoire « sur les moyens les plus propres d'accroître la population en Berry, en procurant à ses habitants, surtout à ceux des campagnes, l'aisance qui leur manque ; et quelles vues une administration sage peut-elle proposer à un gouvernement bienfaisant? » Elle mit également au concours la question suivante : « Quels sont les moyens les plus propres à encourager et à ranimer à Bourges la fabrication et le commerce de la bonneterie, ainsi qu'à favoriser les divers emplois des laines ? »

Les prix furent décernés dans la session de 1786. Le montant en avait été fourni par les membres de la commission de l'agriculture et par l'archevêque de Bourges, président de l'assemblée.

L'administration provinciale de Berry ne se borna

pas à des études spéculatives. Le clergé, la noblesse et les privilégiés s'étaient empressés de mettre à sa disposition des dons volontaires, qui s'élevaient à 120,000 livres. Elle en consacra une partie à favoriser les améliorations agricoles, et arrêta : 1° la création dans chaque élection d'un dépôt de graines artificielles, lesquelles seraient distribuées gratuitement aux cultivateurs; des gratifications devaient en outre être allouées pour la conversion des terres labourables en prés ; 2° l'établissement d'une école de bergers et de pacage, où quatre élèves étaient entretenus aux frais de la province ; 3° l'achat, jusqu'à concurrence de 4,800 livres, de béliers de races étrangères pour croisement avec celles du pays. Les bêtes à laine formaient la plus importante production du Berry : leur amélioration fut l'objet de nombreuses études, et amena de fréquentes communications entre l'assemblée et les principaux propriétaires.

II. — La haute Guyenne s'appliqua également à perfectionner les races à laine, et ordonna, dans ce but, l'acquisition de béliers de Flandre et d'Espagne.

La généralité de Montauban était propre à l'élève des chevaux ; mais les dispositions du règlement de 1717 sur les haras, loin de favoriser le développement de cette industrie, y avaient apporté un obstacle réel. La monte ne pouvait être faite que par les étalons placés chez des gardes privilégiés ; ils étaient presque tous tarés. L'assemblée réclama la suppression des commissions de gardes, et la faculté pour les particuliers d'user de tous les étalons à leur choix ; elle obtint l'établissement à Rodez d'un dépôt de douze étalons, et décida l'achat d'un certain nombre de juments poulinières.

L'exploitation des houillères faisait l'objet d'un privilége exclusif, l'administration provinciale en sollicita la révocation. Un élève fut envoyé, à ses frais, à l'Ecole des mines de Paris. Elle réclama la création d'une foire franche à Montauban ; la suppression des droits établis en 1786, à la sortie du royaume, sur les peaux mégissées ; enfin, elle demanda l'exemption des droits de contrôle et de centième denier pour les actes portant conversion en censives des droits onéreux de champart, perçus sur les produits en nature.

Mais la principale question qui la préoccupa, au point de vue de l'agriculture, fut celle du partage des *communaux*.

« Le partage des communaux, dit Necker dans son traité *De l'Administration des finances,* cette opération si souvent exposée à des difficultés, lorsqu'on a voulu la déterminer par une loi générale, qui ne s'accordait pas avec les circonstances particulières de chaque province, a présenté encore une question intéressante à l'administration de la haute Guyenne ; et, après un détail approfondi, elle a fini par s'attacher à un parti mitoyen qui a obtenu l'unanimité des suffrages : c'était de diviser une partie des communaux par feux ou par têtes de chef de famille, et l'autre moitié en raison de la contribution aux tailles des habitants ; et l'on n'a donné de cette manière, ni tout aux riches, ni tout à l'individu. En même temps, l'on est convenu de conserver en nature et sans partage les communaux qui, par la nature de leur sol, ne pouvaient être cultivés avec utilité. »

Les moyens de prévenir l'usurpation et la dégradation des bois communaux furent aussi étudiés par l'assemblée, qui appela l'attention du gouvernement

sur la nécessité de prévenir les défrichements, auxquels elle croyait « devoir attribuer les fréquentes et fortes inondations, ainsi que les ravines, qui avaient dévasté depuis quelque temps plusieurs cantons de la province. »

III. — Les assemblées de 1787 signalèrent également le dépérissement des bois, la diminution des forêts sur la surface du royaume, et cherchèrent des remèdes à ce fâcheux état de choses.

L'instruction du 5 novembre leur avait tracé, au point de vue agricole, un programme complet (1). Elles devaient rechercher et faire connaître les différents genres de productions de leurs provinces ; étudier les modifications dont seraient susceptibles les procédés de culture (labours, fumures, semences, conservation des grains et mouture) ; favoriser le développement des prairies artificielles, des pommes de terre et autres racines nécessaires à l'alimentation du bétail ; tendre au perfectionnement des races, notamment de celles des bêtes à laine, ainsi qu'à l'introduction de la cul-

(1) Les considérations générales, par lesquelles débute cette partie de l'instruction, nous ont paru intéressantes à reproduire : « Les vues, qui ont déterminé S. M. à établir des assemblées provinciales dans les différentes provinces de son royaume, ne seraient point complètement remplies, si leur établissement ne devenait point une époque précieuse pour les cultivateurs. Aucune disposition ne peut être faite, aucune entreprise ne peut être formée en administration qu'elle n'influe sur l'agriculture : l'inégalité dans la distribution des impôts lui ôte son ressort et son énergie : elle se ranime lorsque le fardeau est distribué avec justice et avec proportion : l'ouverture d'une route ou d'un canal de navigation peut tripler et quadrupler la valeur territoriale de tout un canton ou d'une province entière : ainsi l'agriculture souffre de tous les abus ; ainsi elle profite de tout le bien que l'on opère. » Ces considérations, dans l'intérêt du pays et des gouvernants, devraient ne jamais être mises en oubli.

ture du chanvre et du lin, en vue de rendre à la France la fabrication et le commerce des toiles légères; enfin ne rien négliger pour l'amélioration du sort des cultivateurs et des habitants des campagnes.

Sans aborder dans une première session l'ensemble des questions qui leur étaient soumises, les assemblées en examinèrent un certain nombre, et en firent l'objet de délibérations et de vœux. Toutes, ou peu s'en faut, se prononcèrent pour la suppression des haras, et l'application à des subventions en faveur de l'industrie privée des fonds destinés à ces établissements, qui s'imposaient additionnellement au brevet général des tailles.

Plusieurs s'occupèrent des moyens d'améliorer les troupeaux et les races de bestiaux. Rouen, la Champagne et l'Orléanais votèrent des allocations, ou ouvrirent des souscriptions pour l'achat d'animaux reproducteurs.

Quelques-unes d'entre elles traitèrent du partage des communaux. L'administration de Rouen et celle de Lorraine, où cette mesure avait été ordonnée par édit de 1769, insistèrent vivement pour qu'on en exclût les prairies, dont la division amènerait la diminution des bestiaux et des engrais.

La Lorraine réclama une législation pour arrêter le morcellement de chaque lot de terre dans le partage des successions, l'extrême division de la propriété étant onéreuse pour l'agriculture.

La plupart, répondant à une pensée émise par le gouvernement, sollicitèrent l'établissement de dépôts de semences et graines pour combattre la *carie* ou *noir* qui attaquait les froments dans une grande partie de la France.

Une déclaration du 17 juin 1787 avait permis le libre commerce des grains et des farines de province à province dans tout l'intérieur du royaume, ainsi que leur exportation à l'étranger, avec cette seule réserve qu'en ce qui concernait ladite exportation, le gouvernement aurait la faculté de l'interdire, sur la demande des assemblées ou états provinciaux. La suspension ne devait s'appliquer qu'aux parties du royaume dont les représentants l'auraient réclamée, et ne pouvait durer plus d'un an, sauf prolongation. Presque toutes les assemblées chargèrent leurs commissions intermédiaires de prononcer sur ce point. La récolte de 1788 ayant été jugée insuffisante, l'exportation des grains fut prohibée d'une manière absolue dès le mois de septembre de cette année. Déjà commençait la disette, qui devait avoir une si fâcheuse influence sur les débuts de la révolution.

IV. — *Commerce et industrie.* — L'assemblée de Berry témoigna pour l'amélioration du commerce la même sollicitude que pour celle de l'agriculture. Les laines et les chanvres étaient les matières premières de l'industrie de la province. Un prêt de 12,000 livres, pris sur les dons volontaires, fut fait sans intérêts pour deux ans à la bonneterie de Bourges, autrefois florissante, et douze métiers à bas ou autres ouvrages furent distribués aux fabricants de la même ville. En même temps, un autre prêt de 4,000 livres était voté pour la création à Charost d'une manufacture nouvelle, et un de 2,400 livres pour aider la construction d'un moulin à huile et à chanvre ainsi que d'un moulin à foulon. Enfin une somme de 6,000 livres fut mise à la disposition de la commission intermédiaire, pour favoriser l'établissement, dans les diverses parties de la géné-

ralité, de filatures de matières premières, sous la direction des bureaux de charité. Le but principal de cette dernière mesure était le soulagement de l'indigence.

Le commerce et les manufactures furent aussi l'objet des délibérations de l'assemblée de la haute Guyenne; elle proposa la suppression du droit purement fiscal de marque des étoffes, et sollicita du gouvernement un secours pour une fabrique de draps et ratines à Cahors. Les priviléges de la ville de Bordeaux, en matière d'aides, apportaient au commerce des vins de la province de fâcheuses et injustes restrictions; l'assemblée en réclama vivement l'abrogation, ainsi que la mise en vigueur de l'édit de 1776, rendu sous le ministère de Turgot, pour la libre circulation des boissons.

L'administration de Montauban avait indiqué les avantages d'un système uniforme des poids et mesures et en avait demandé l'application. Plusieurs des administrations provinciales de 1787 émirent un vœu dans le même sens.

Ces assemblées traitèrent aussi du commerce et de l'industrie. Elles s'accordèrent pour constater le dépérissement des manufactures et la nécessité de subventions du gouvernement. Une des causes signalées par elles était l'absence de machines, qui assuraient la supériorité de la fabrication anglaise. Rouen proposa un prix pour favoriser leur importation.

Le droit de marque sur les cuirs se percevait au poids, ce qui nuisait aux bonnes qualités et arrêtait l'essor de la tannerie. Les assemblées d'Auvergne, d'Orléans et d'Alençon réclamèrent la suppression ou du moins la modification du droit.

Si les nouvelles administrations mettaient un louable empressement à engager le gouvernement dans la voie

des réformes générales, leur conduite changeait quelquefois, quand il s'agissait de la réforme de priviléges dont jouissaient leurs provinces. L'intérêt particulier se faisait alors jour, et étouffait tous autres sentiments. Ainsi un des mémoires, présentés par Calonne à l'assemblée des Notables, traitait de la levée des barrières intérieures et de l'établissement d'un tarif uniforme aux frontières. L'assemblée, en donnant un avis favorable, avait prié le roi, avant de prendre une décision, de consulter sur cet important projet les différentes parties de ses états. La Lorraine, l'Alsace et la généralité de Metz, *provinces traitées* jusqu'alors *comme pays étrangers*, s'élevèrent avec force contre la mesure proposée, qu'elles signalèrent comme portant atteinte à leurs immunités, et destructive de leur commerce, qui consistait principalement dans l'entrepôt.

§ 4. Mendicité, Assistance publique. — Objets divers. — L'extinction de la mendicité, souvent déjà mais inutilement ordonnée, et qui venait de faire l'objet d'un arrêt du conseil du 20 octobre 1777, fut sérieusement examinée par les assemblées. Nous avons déjà vu les dispositions qu'elles adoptèrent pour les ateliers de charité. Elles favorisèrent en outre, pour la plupart, la création de bureaux de bienfaisance.

Les assemblées de l'Ile-de-France, de la Champagne et de l'Orléanais demandèrent la direction des dépôts de mendicité. Cette dernière, ainsi que celles d'Anjou et de Picardie, s'occupèrent aussi des enfants trouvés et des sourds-muets.

L'administration de la haute Guyenne arrêta l'établissement de cours publics d'accouchement dans les six principales villes de la généralité. Cinq élèves de-

vaient être placées dans chaque maison à ses frais, et recevoir à leurs sortie des brevets de sages-femmes jurées. L'assemblée de Berry adopta des mesures semblables ; et la création ou le maintien de cours d'accouchement furent également décidés par toutes les autres assemblées.

Enfin, la haute Guyenne songea à réformer l'administration intérieure des prisons ; leur entretien était à la charge des villes et communautés, et partout elles se trouvaient dans le plus fâcheux état.

Il est encore plusieurs délibérations des assemblées provinciales que nous pourrions citer (1), mais nous nous bornerons actuellement à une seule question, que nous avions réservée en nous occupant de l'organisation, celle des frais d'administration et du traitement des députés.

Le roi avait laissé aux assemblées elles-mêmes le règlement de ces deux points. Les membres des états généraux et ceux de quelques états provinciaux touchaient des indemnités. La crainte que la délicatesse des députés actuels ne privât un jour la province des lumières de bons citoyens, plus capables que riches, fit longtemps hésiter l'administration du Berry, qui adopta enfin l'affirmative. Ses quarante-huit membres recevaient 6,000 livres. La haute Guyenne n'accorda aucun traitement aux députés, mais seulement des logements gratuits pendant la session.

(1) La haute Guyenne s'occupa de l'organisation communale et demanda qu'un secrétaire archiviste fût imposé à toutes les paroisses. — Elle créa, sur la demande du collége de Montauban, une chaire de mathématiques dans cette ville, au traitement de 1,200 liv. Elle prépara l'exécution d'une carte de la province, qui dût être au point quadruple de celle de Cassini, etc.

Les dépenses annuelles s'élevaient :

Pour le Berry, outre les traitements des députés, à 26,150 livres (1).

Commission intermédiaire	8,000 livres.
Un procureur syndic	5,200
Greffier et quatre employés	6,000
Frais de bureau et loyer du greffe	1,200
Frais de rôles	1,400
Frais d'impressions	2,400
Frais extraordinaires	1,950

Pour la haute Guyenne, à 31,500 livres.

Deux procureurs syndics	8,000 livres.
Commission intermédiaire	7,000
Secrétaire général et commis	5.900
Frais de bureau et loyer	2,400
Frais d'impressions	2,000
Frais extraordinaires	6,200

Les sommes destinées à acquitter ces dépenses se prenaient sur les fonds libres de la capitation et des vingtièmes, c'est-à-dire sur les fonds que le roi allouait annuellement à chaque généralité, en déduction du montant de ses impôts, pour secours aux incendies, vimaires, et pour dépenses locales, telles que régie des vingtièmes, etc. Ces fonds étaient distincts de ceux accordés pour décharges et non-valeurs.

Les assemblées de 1787 reçurent également la mission de décider si leurs membres toucheraient ou non des traitements. Quelques-unes cédèrent aux considérations qui avaient déterminé l'assemblée du Berry pour l'affirmative ; d'autres s'en tinrent à l'opinion de la haute Guyenne. Les frais d'administration furent également fixés à un chiffre peu considérable.

(1) Le Berry avait en outre, comme dépense transitoire, 10,700 liv. de pensions aux employés supprimés des vingtièmes.

En rapportant les crédits votés par les diverses assemblées pour traitements et frais d'administration, l'auteur anonyme de l'analyse de leurs procès-verbaux ajoute : « Si l'on compare ces sommes avec celles que les assemblées provinciales sont obligées de lever, la comparaison fera juger de leur modicité ; si on les compare avec les nombreux états-majors des assemblées provinciales et d'élections, cette quantité de personnes qui doivent s'éloigner de leurs affaires et de leurs emplois pour servir la province dans les commissions intermédiaires, comme procureurs généraux syndics, greffiers, on admirera le désintéressement qui a borné les traitements, et l'intelligence qui complète les bienfaits des assemblées provinciales, puisqu'elles ne seront point une nouvelle charge pour les provinces. »

Si l'on réfléchit à la courte existence des assemblées provinciales, aux faibles moyens d'action, souvent même contestés, dont elles disposaient, les résultats que nous venons d'indiquer sembleront dignes d'attention ; ils font connaître quels avantages n'aurait pas manqué de produire le développement normal de ces institutions ; par eux-mêmes, du reste, ils ont une réelle importance. La suppression générale de la corvée, préparée par l'assemblée du Berry, et qui avait échoué en 1775, lorsque Turgot avait voulu en faire l'application immédiate à toute la France (1), l'abonnement

(1) « L'administration du Berry, dit Necker à ce sujet, a fait voir qu'en abandonnant ces sortes de réformes aux soins d'une assemblée de propriétaires, ce qu'on avait trouvé difficile et impraticable, par l'impulsion d'une loi générale, pouvait s'exécuter sans aucune espèce de réclamation, et de manière même que les

des vingtièmes, qui, en délivrant les contribuables de ces craintes d'accroissement d'impôt, obstacle insurmontable jusqu'alors à la véracité des déclarations, permettait de travailler effectivement à l'égalité proportionnelle, et d'y parvenir dans un assez court délai; les plans arrêtés pour la révision du cadastre; l'adoucissement des contraintes; enfin toutes les mesures destinées à donner une forte impulsion aux travaux publics, à l'agriculture, ou à venir en aide à l'humanité souffrante, consacraient autant de considérables et sérieuses améliorations.

Ce n'était pas à ces résultats, pour ainsi dire tout matériels, que se bornait ou plutôt devait se borner un jour le rôle des nouvelles assemblées. Depuis plus d'un siècle, l'isolement, comme on l'a justement remarqué, s'était fait entre les diverses classes de la population; la situation respective des seigneurs et des paysans surtout avait subi une transformation profonde. Cette sorte de tutelle et de protectorat, que le gentilhomme exerçait autrefois sur l'agriculteur, cette communauté de vie et d'intérêts, qui les avait si longtemps unis, avaient presque entièrement cessé. Dépouillé de son ancienne autorité, attiré par les progrès de la civilisation à la cour ou au sein des villes, le seigneur ne paraissait presque plus dans ses terres que pour exiger le payement de redevances, lesquelles, consenties à l'origine comme prix d'une concession ou d'un appui réel, avaient peu à peu perdu leur caractère premier

parlements ni les cours n'auraient pas seulement la volonté d'en prendre connaissance. En effet, comment résister, sur une affaire d'intérêt purement local, au vœu d'une assemblée provinciale, qui a discuté sagement cet intérêt, et qui s'est trouvée d'accord sur le choix des moyens? »

dans le souvenir des hommes, pour revêtir celui de créances et de priviléges odieux.

L'action des assemblées provinciales aurait certainement, sinon détruit, du moins notablement atténué cet isolement, et l'antagonisme qui en était la suite. Par elles, les diverses classes se retrouvaient en présence et en communauté d'intérêts pour la juste répartition des charges. Nous avons déjà signalé l'empressement des plus grandes familles à entrer dans les administrations nouvelles ; de même, les propriétaires les plus instruits, les plus considérables, tenaient à honneur d'être nommés commissaires des assemblées, soit pour la direction des ateliers de charité, soit pour la surveillance des travaux publics. L'administration de la haute Guyenne eut jusqu'à soixante-trois correspondants qui lui transmettaient des renseignements sur l'état de la province, et assuraient l'exécution des mesures par elle ordonnées. Les privilégiés ne se contentaient pas de former des projets et des vœux pour l'amélioration du sort des classes laborieuses ; ils y contribuaient personnellement ; 120,000 livres furent mises par eux à la disposition de l'assemblée du Berry. Déjà même la noblesse et le clergé commençaient à renoncer volontairement à celui de tous leurs droits auquel ils avaient attaché jusque-là le plus grand prix : l'exemption des impôts. On a vu qu'à Montauban, ainsi que dans quelques-unes des assemblées de 1787, ils avaient consenti à des impositions accessoires (1). Le premier pas était fait; l'exemple aurait

(1) De même en Béarn, un arrêt du 7 mars 1787, portant réglement pour l'administration des grands chemins de cette province, constate que le corps de la noblesse a volontairement offert de supporter le sixième de la somme, que le tiers état doit imposer chaque année.

été suivi, et un 4 août successif et raisonné se serait accompli sans secousses et sans regrets dans tout le royaume.

Et ce n'aurait pas été seulement entre les divers ordres que se fût opéré le rapprochement. Les assemblées avaient le droit d'envoyer des députations au roi ; le Berry et la haute Guyenne en usèrent chacune une fois (1). Quels résultats n'eussent pas produits des communications directes et suivies entre les peuples et le souverain, surtout quand ce souverain était Louis XVI !

Assurément le système adopté présentait des imperfections ; nous en avons fait ressortir quelques-unes. Le malheur a voulu, en outre, qu'il ne fût largement appliqué qu'au moment où la lutte des parlements avec le pouvoir royal amena la convocation des États Généraux. Cette coïncidence eut des suites fâcheuses. Deux autorités, les assemblées et les intendants, se trouvaient en présence ; de là des points de contact, des froissements et des oppositions inévitables, qui désorganisèrent l'administration des provinces, et les livrèrent presque sans défense à l'agitation révolutionnaire.

Un tel résultat, qu'a particulièrement signalé M. de Tocqueville dans son ouvrage de l'Ancien Régime et de la Révolution (2), et qui paraît avoir plus que de raison

(1) Voir dans l'*Essai* de M. de Girardot (p. 205), le procès-verbal de la députation du Berry, présentée au roi le 15 février 1780.

(2) « Tout ce qu'on connaît, dit-il avec grande exagération selon nous, — nous renvoyons à ce sujet à l'ouvrage de M. de Lavergne, — des actes des assemblées créées en 1787, et leurs procès-verbaux mêmes, affirment qu'aussitôt après leur naissance elles entrèrent en guerre sourde et souvent ouverte avec les intendants, ceux-ci n'employant l'expérience supérieure qu'ils avaient acquise

influé sur le jugement sévère que l'éminent publiciste y porte contre la réforme de 1787, est sans contredit déplorable; mais il est dû, on ne saurait trop le remarquer, à un concours de circonstances totalement étrangères à l'institution même dont il n'engage à aucun point de vue le principe ; et le seul regret que ces faits puissent, ce nous semble, justement inspirer, c'est que dès le début, en 1778, Necker n'ait point étendu à tout le royaume un régime qui, satisfaisant à ce désir ardent de nouveautés, à cette passion de vie publique, qui agitaient tous les esprits, en aurait au moins tempéré l'effervescence première.

« Le plan de Necker, dit l'auteur de l'introduction au *Moniteur*, offrait un moyen facile de soulager le peuple sans diminuer les recettes du Trésor, de préparer la nation à la liberté politique, et, l'accoutumant peu à peu à gérer elle-même ses propres intérêts, de créer des hommes en forçant les talents de se développer par la discussion des affaires publiques. » Cette opinion est celle de tous les contemporains qui s'accordent pour constater les heureux effets des assemblées

qu'à gêner les mouvements de leurs successeurs.» L'Ancien Régime et la Révolution, liv. III, ch. VII. *Comment une grande révolution administrative avait précédé la révolution politique, et des conséquences que cela eût.* M. de Tocqueville adresse encore à la réforme de 1787 le reproche d'avoir été partout appliquée à la fois, et partout à peu près de la même manière, sans aucun égard aux usages antérieurs et à la situation particulière des provinces. Il critique surtout l'organisation des assemblées de village qui, d'après lui, ne troubla pas seulement l'ordre des pouvoirs, mais changea tout à coup la position relative des hommes et mit en présence et en conflit toutes les classes. Sans entrer dans aucune discussion, ne convient-il pas de rappeler ici que les règlements n'étaient que provisoires, et qu'un article formel réservait au roi le pouvoir de les modifier sur la proposition des assemblées et d'après les enseignements de l'expérience.

provinciales (1). Nous n'en citerons qu'un seul, le sage Malesherbes, qui s'exprimait ainsi en 1787 : « Si le roi eût ouvert son cœur à la nation : si le jour où il a installé les assemblées provinciales, il eût déclaré qu'il les destinait à être les éléments d'une assemblée générale, la plus nationale qui ait jamais existé, tout serait fait aujourd'hui. »

(1) L'établissement d'assemblées provinciales est proposé et discuté dans la plupart des plans de réforme publiés à l'époque de la révolution. Voyez à cet égard, indépendamment des ouvrages que nous avons mentionnés dans le cours de ce travail, *Examen des assemblées provinciales*, par M. de Saint-Priest, 1782 et 1787; *Projet d'administration municipale des généralités, districts et arrondissements*, par M. Letellier, 1778 et 1787, Condorcet, essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales, 1788, Pétion, Avis aux Français, 1788, etc.

CHAPITRE VIII.

LES DIVISIONS ADMINISTRATIVES DE 1789.

—

I. — La réforme de l'administration intérieure avait été unanimement réclamée par les cahiers des trois ordres; avec la même unanimité, ils demandaient l'établissement dans les différentes provinces d'états particuliers. Quant à l'organisation, la plupart s'en remettaient à la sagesse de leurs mandataires, en indiquant toutefois généralement comme type le régime nouveau concédé au Dauphiné, et auquel les circonstances, que nous avons dites, donnaient alors une grande notoriété. Aucun des vœux formulés par les bailliages ne pouvait rencontrer dans le gouvernement plus de sympathies et d'adhésion ; il répondait à une pensée formellement exprimée par le rapport annexé au résultat du conseil du 27 décembre 1788 ; c'était d'ailleurs, comme la consécration du système, dont Necker pouvait à bon droit revendiquer la paternité première.

Aussi dans le discours, qu'il prononça à la séance d'ouverture des états généraux (5 mai) discours, dont le caractère principal, ou pour mieux dire le vice, fut l'absence de tout programme arrêté, une réelle abdication entre les mains de l'assemblée de l'initiative royale (1), le ministre des finances crut devoir cependant se départir sur ce point, de la réserve qu'il

(1) Voyez à ce sujet les mémoires de Malouet, chap. IX et X.

observait sur tous les autres, et qui devait avoir de si funestes conséquences :

« Celle d'entre vos délibérations, disait-il, qui est la plus pressante, celle, dont l'utilité aura le plus d'influence sur l'avenir, concernera l'établissement des états provinciaux ; ces états bien constitués s'acquitteront de toute la partie du bien public, qui ne doit pas être soumise à des principes uniformes, et il serait superflu de fixer votre attention sur la grande diversité de choses bonnes et utiles, qui peuvent être faites dans chaque province par le seul concours du zèle et des lumières de leur administration particulière. »

Dans la pensée de Necker, en effet, et il en avait fait la division fondamentale de son discours, les modifications et améliorations, dont la constitution de l'Etat était susceptible, devaient former deux classes distinctes : celles qui dépendaient nécessairement des délibérations de la nation entière, représentée par ses députés aux états généraux, telles que ordre à rétablir dans les finances, principes d'une assiette proportionnelle de l'impôt, réforme d'impôts généraux (sel, tabac, traites), questions de commerce général et de crédit public, confirmation de la suppression de la corvée etc. ; — et celles qui pouvaient être remises à l'administration particulière de chaque province. De ce nombre étaient la conversion des aides et droits locaux, la répartition des impositions territoriales et personnelles, la distribution des soulagements dûs à la misère d'une paroisse et à la détresse d'un contribuable, l'entretien économique des chemins et la confection des routes nouvelles, la dispensation des travaux pour la subsistance du peuple dans les saisons malheureuses et les temps de calamité, les encouragements

nécessaires à un nouveau genre d'industrie, de commerce ou de culture.

Le ministre indiquait, en outre, comme de nature à être déléguées par le roi aux assemblées locales la surveillance et la réforme des hôpitaux, des enfants trouvés, des dépôts de mendicité, des prisons, ainsi que l'inspection sur les dépenses des communautés et des villes. Il terminait ainsi : «Si vos réflexions vous amenaient à penser que les états provinciaux librement élus pourraient fournir un jour une partie des députés des états du royaume, ou une assemblée générale intermédiaire, la composition des états particuliers des provinces vous paraîtra une des plus grandes choses dont vous auriez à vous occuper. »

II. — La célèbre déclaration du 23 juin 1789 attribuait également une part considérable dans la gestion des affaires publiques aux états provinciaux, dont elle dotait chacune des généralités du royaume (1). On

(1) Voici les articles de la déclaration relatifs à l'administration intérieure.

Il sera établi dans les diverses généralités des états provinciaux composés de deux dixièmes de membres du clergé, trois dixièmes de membres de la noblesse, et cinq dixièmes de membres du tiers état (art. 17). Les membres de ces états seront librement élus par les ordres respectifs, et une mesure quelconque de propriété sera nécessaire pour être électeur ou éligible (art. 18). Les délibérations auront lieu en commun, suivant l'usage observé dans les assemblées provinciales que ces états remplaceront (art. 19). Indépendamment des objets dont les assemblées provinciales sont déjà chargées, le roi conférera aux états l'administration des hôpitaux, des prisons, des dépôts de mendicité, des enfants trouvés, l'inspection des dépenses des villes, la surveillance sur l'entretien des forêts, sur la garde et la vente des bois, ainsi que sur tous autres objets qui pourraient être administrés plus utilement par les provinces (art. 22). Une commission intermédiaire, choisie par les états, administrera pendant l'intervalle des sessions, soit par elle-même, soit par des délégués de son choix, de la gestion desquels elle sera responsable (art. 20). Les états généraux sont chargés de discuter et proposer au roi l'organisation des états particuliers (art 21).

sait quel fut le sort de cette déclaration ; elle ne reçut pas même un commencement d'application. Mais l'organisation provinciale et municipale était une de ces questions qui s'imposaient d'elles-mêmes, et dès le 9 juillet, Mounier, dans un rapport fait au nom du comité de Constitution, l'inscrivit au nombre des premières et plus importantes délibérations à prendre par l'assemblée nationale (1).

Ce ne fut cependant que plus de trois mois après que le projet vint à discussion. Dans l'intervalle, un fait considérable s'était accompli, fait qui pour la solution de la question avait une influence capitale. A la séance du 4 août, sur l'initiative des députés du Dauphiné, ceux des autres pays d'états ainsi que des communes à privilèges avaient renoncé, dans l'intérêt général, aux immunités et franchises des populations, qu'ils représentaient. Ainsi avaient disparu en une nuit, par un sacrifice spontané et à jamais mémorable, les obstacles devant lesquels la royauté s'était tant de fois trouvée impuissante pour réaliser les meilleures réformes. L'article 10 du décret, qui consacra les résultats de la nuit du 4 août, était conçu dans les termes

(1) Suivant le rapport du 9 juillet, voici quels étaient les points fondamentaux, sur lesquels devaient porter ces délibérations : Déclaration des droits de l'homme, principes de la monarchie, droits de la nation, droits du roi, droits des citoyens sous le gouvernement français, organisation et fonctions de l'assemblée nationale, formes nécessaires pour l'établissement des lois, organisation et fonctions des assemblées provinciales et municipales, principes obligatoires et limites du pouvoir judiciaire, fonctions et devoirs du pouvoir militaire. Le § 8 était ainsi conçu : Les lois ont pour objet l'administration générale du royaume, les actions des citoyens et les propriétés. L'exécution des lois, qui concernent l'administration générale, exige des assemblées provinciales et des assemblées municipales. Il faut donc examiner quelle doit être l'organisation de ces assemblées.

suivants : « Une constitution nationale et la liberté publique étant plus avantageuses aux provinces que les priviléges dont quelques unes jouissaient, et dont le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes les parties de l'empire, il est déclaré que tous les priviléges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, sont abolis sans retour, et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français. »

III. — Le rapport sur l'organisation municipale et provinciale fut déposé le 29 septembre, au nom du comité de Constitution, par Thouret, député de Rouen et ancien procureur syndic de l'assemblée de haute Normandie. Partant de ce fait que la bonne constitution du gouvernement représentatif, comme celle de l'administration intérieure, dépendait de l'établissement de l'égalité proportionnelle dans la représentation et d'un ordre fixe et simple dans les élections, il concluait à la nécessité d'organiser chaque grand district du royaume de manière à servir en même temps et à la formation du corps législatif et à celle des diverses classes d'assemblées administratives. « Ainsi, disait le rapport, d'un ressort commun partiraient tous les mouvements du corps politique ; par là la conservation de ce ressort unique serait d'autant plus chère au peuple qu'en le perdant il perdrait tous les avantages de sa constitution ; par là sa destruction deviendrait plus difficile à l'autorité, qui ne pourrait le rompre qu'en désorganisant entièrement l'Etat. »

Suivant le système du comité, les bases de la représentation devaient être en raison composée du territoire, de la population et des contributions.

En ce qui concernait la première de ces bases, aucune des divisions territoriales existantes ne semblait, par suite d'inégalités, qu'un long usage rendait seul tolérables, pouvoir être appliquée au nouvel ordre de choses, sans en contrarier l'esprit et en gêner les effets. Le comité avait cru préférable d'adopter un plan uniforme qui, tout en respectant, autant que possible, les anciennes limites, partagerait la France, pour les élections, en 80 grandes circonscriptions égales, ou *départements*, d'environ 324 lieues carrées, formés en partant de Paris comme du centre et en s'éloignant de suite et de toutes parts jusqu'aux frontières. A ces 80 départements s'en ajouterait un de plus, Paris, auquel son titre de métropole, son énorme population et sa forte contribution paraissaient donner droit à constituer une circonscription spéciale. Chaque département se subdiviserait en 9 districts, appelés *communes*, de 36 lieues carrées, véritables unités ou éléments politiques de l'empire; enfin le territoire de chacune des communes serait à son tour partagé en 9 fractions invariables, de 4 lieues carrées, dénommées *cantons*.

Il y aurait donc 81 départements, 720 communes ou districts, et 6,480 cantons.

La base personnelle ou de population serait établie sur l'ensemble des citoyens actifs (4,400,000 environ), réunis en assemblées primaires par canton.

Quant à la base de contribution, elle avait paru devoir être admise pour rectifier l'inexactitude de la base territoriale exclusivement établie sur l'égalité des surfaces, et proportionner dans une certaine mesure les droits réciproques des différentes fractions du territoire aux charges, qu'elles supportaient pour le soutien de *l'établissement public*.

Sur les 720 députés envoyés à l'assemblée nationale, 240 seraient nommés à raison du territoire, ce qui donnerait trois députés par département; 240 seraient répartis à raison de la population, et les 240 autres à raison de la contribution.

L'élection serait graduelle : l'assemblée primaire de canton nommerait des députés à l'assemblée de commune ou de district, laquelle désignerait à son tour des députés destinés à former l'assemblée de département, élisant les représentants à l'assemblée nationale.

Les assemblées électorales des divers degrés, essentiellement temporaires, prendraient nécessairement fin avec l'objet, pour lequel elles auraient été convoquées. Cet objet ne se bornerait pas à la formation du corps législatif, il comprendrait également celle des assemblées *administratives*.

Les assemblées, dont le projet proposait la création sous ce titre, devaient être instituées dans l'ordre du pouvoir exécutif, pour lui servir d'instruments et d'organes. Subordonnées directement au roi, comme administrateur suprême, elles seraient tenues de recevoir ses ordres, les transmettre, les faire exécuter, et s'y conformer. Chacun des 80 départements aurait son assemblée administrative ou provinciale, se divisant en deux sections, dont la première en constituerait comme le conseil et la législature, et l'autre, chargée de toute la partie exécutive, en serait, avec le nom de directoire ou de commission intermédiaire, le vrai corps agissant. Au chef-lieu de chaque district ou commune, siégerait également une assemblée subordonnée à la première, et subdivisée comme elle.

L'objet essentiel de la constitution étant de définir et

de séparer les différents pouvoirs, le comité avait cru devoir apporter la plus grande attention à empêcher que les assemblées administratives pussent, soit être troublées dans l'exercice de l'autorité qui leur serait confiée, soit en excéder les limites. Il estimait nécessaire d'adopter, à cet effet, une série de disposition stipulant : 1° que ces assemblées étaient dans la classe des agents du pouvoir exécutif et des dépositaires de l'autorité du roi, pour administrer en son nom et sous ses ordres ; 2° qu'elles ne pourraient exercer aucune partie de la puissance législative ni du pouvoir judiciaire ; 3° qu'elles ne pourraient ni accorder au roi, ni créer à la charge des provinces aucune espèce d'impôts pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce fut ; 4° qu'elles n'en pourraient répartir aucun que jusqu'à concurrence de la quotité accordée par le corps législatif et pendant le temps seulement qu'il aurait fixé ; 5° qu'elles ne pourraient être traversées ni arrêtées dans leurs fonctions par aucun acte du pouvoir judiciaire.

Les communes ou districts devaient être les premières unités dans l'ordre représentatif, qui remontait à la législature, et les dernières dans l'ordre du pouvoir exécutif, qui descendait et finissait à elles. Le projet voulait faire de chacune d'elles un tout simple, individuel, un corps ou corporation distincte, et considérait ces grandes agrégations de citoyens unis par des rapports habituels, confiants et forts par cette union, comme de nature à émanciper l'autorité communale, jusqu'alors réduite à l'impuissance par sa diffusion même. La différence de nature et d'objet qui se trouvait entre l'administration générale et le régime municipal, exclusivement borné au soin des affaires parti-

culières et pour ainsi dire privées de chaque ressort, n'avait pas semblé toutefois permettre de faire reposer ce dernier dans l'assemblée administrative du district. Il devait être élu au chef-lieu de la commune un conseil municipal, qui exercerait une sorte de législature pour le gouvernement du petit état formé du territoire entier de la circonscription, et un maire investi du pouvoir exécutif, comptable et responsable de ses fonctions au conseil.

Le conseil municipal déciderait, dans toute l'étendue de son ressort, de tout ce qui concernait la police, la sûreté, la salubrité, la régie et l'emploi des revenus municipaux, les dépenses locales, la petite voirie des rues, les projets d'embellissement. Son autorité s'étendrait non seulement aux choses communes au district entier, mais encore aux choses particulières à chaque ville, bourg et paroisse. A cet effet il recevrait les requêtes et pétitions du bureau municipal, élu dans chacune de ces localités, pour veiller à ses intérêts propres. Les bureaux municipaux seraient en même temps subordonnés au maire, et lui serviraient d'agents d'exécution.

Le rapport terminait en disant qu'avant d'arrêter les dispositions de détails, le comité avait voulu soumettre les points fondamentaux au jugement de l'assemblée.

IV.— La discussion du projet ne commença qu'après les néfastes journées d'octobre, à la première séance tenue à Paris (19 octobre). Elle devait se ressentir, au détriment des libertés locales, des circonstances qui mettaient le souverain et le pouvoir législatif sous l'influence des sections armées de la capitale, aussi bien que de la vaine tentative faite en Dauphiné par

Mounier, pour établir dans les états provinciaux un centre de résistance au mouvement révolutionnaire, qui emportait la nation (1). Deux grandes questions surtout furent l'objet des délibérations : les conditions d'électorat et d'éligibilité, la division nouvelle du royaume. La dernière seule rentre dans notre sujet (2), et nous en résumerons les points principaux.

Le plan du comité souleva de vives critiques et subit, avant le vote, des modifications considérables. Un certain nombre de députés réclama en faveur du maintien, plus ou moins entier, du régime antérieur. Telle n'était pas toutefois l'opinion de la majorité, dont Thouret exprimait assez exactement les impressions et les ten-

(1) Sur la dénonciation adressée à l'assemblée par des municipalités du Dauphiné contre la convocation extraordinaire des états de la province, un décret du 26 octobre décida qu'il serait sursis provisoirement à toute réunion de provinces et d'états. Un député avait réclamé en faveur des assemblées provinciales, se fondant sur ce qu'on souffrait à Paris l'assemblée de 60 districts, dont l'un même s'était permis de protester contre la loi martiale ; mais il ne fut, comme de raison, tenu aucun compte de cette observation. De même les états du Cambrésis ayant formulé une protestation contre les décrets relatifs aux biens du clergé, leur délibération fut déclarée nulle et attentatoire à la souveraineté de la nation. (Décret du 24 novembre.)

(2) Certains points de la discussion relative aux conditions d'éligibilité mériteraient cependant d'être tirés de l'oubli ; nous ne pouvons qu'y renvoyer le lecteur Nous signalerons seulement l'adoption, dans la séance du 18 novembre, de la disposition portant que les représentants à l'assemblée nationale ne pourraient être choisis que parmi les citoyens éligibles du département (art. 31 de la loi du 22 décembre). Cette disposition, édictée contre les *coureurs de bailliages*, essaim de candidats qui aux élections précédentes s'étaient répandus de Paris dans les provinces pour briguer les suffrages, avait été combattue entre autres par Mirabeau et Rewbell, mais adoptée sur la proposition de Barnave. Lors de la révision de la constitution, elle fut supprimée et tous les citoyens actifs furent déclarés éligibles.

dances centralisatrices quand il disait, dans la séance du 9 novembre, qu'à l'époque où les provinces isolées avaient des droits et des intérêts particuliers à défendre contre le despotisme, chacune d'elles pouvait avec raison désirer d'avoir son corps particulier d'administration et de l'établir au plus haut degré de puissance et de force ; mais qu'actuellement qu'elles étaient toutes associées et libres, il importait de ne pas rendre ces corps aussi forts, parce qu'élus par le peuple, leurs membres acquerraient une trop grande prépondérance, pour qu'on ne dût pas redouter une force que ces établissement tireraient de leur masse.

On pouvait reconnaître en principe, comme le comité, la nécessité de rompre avec le passé, de briser l'organisation provinciale pour enlever aux populations les moyens de revendiquer ultérieurement les privilèges, auxquels elles venaient de renoncer, et différer cependant avec lui d'appréciation sur la valeur du système, qu'il présentait : c'est ce que fit Mirabeau (séances des 3 et 9 novembre). Suivant lui, les circonscriptions mathématiques, presque idéales, indiquées par le rapport du 29 septembre, devaient être inexécutables et amener, eu égard à la population et à la richesse différentes de districts et de cantons tous uniformes, les résultats les plus contestables, les anomalies les plus bizarres. Il proposait de leur substituer une division matérielle, fondée sur des rapports déjà connus, qui ne paraissant pas une trop grande nouveauté permît de composer avec les préjugés même avec les erreurs, qui surtout eût pour objet de rapprocher l'administration des hommes et des choses. Ce but semblait pouvoir être atteint en décidant qu'au lieu d'opérer sur l'ensemble du royaume on se borne-

rait à en subdiviser les provinces, que le nombre des départements serait porté à 120, et qu'on prendrait pour base de la division l'étendue géographique, la population, la quotité d'impositions, la fertilité du sol, l'état de l'industrie. Les départements n'étant ainsi formés que de citoyens de la même province, qui déjà la connaissaient et se trouvaient liés par mille rapports, l'innovation serait moins tranchante et la dissolution de l'ancien état de choses, impérieusement exigée, n'exciterait aucune commotion. Le nombre plus considérable des circonscriptions, en rendant plus directe et plus facile la communication des villes et des villages avec le chef-lieu, aurait en même temps l'avantage de permettre la suppression de l'intermédiaire embarrassant et inutile des 720 communes ainsi que des 6,480 cantons, et cette simplification des rouages administratifs entraînerait comme conséquence celle également désirable du système électoral, réduit à deux degrés.

Le contre-projet de Mirabeau ne fut pas le seul soumis aux délibérations de l'assemblée. Des représentants de la Bretagne et du Languedoc demandèrent l'établissement dans leur province d'une administration centrale et supérieure, à laquelle ressortiraient les administrations des départements, entre lesquels elle serait partagée (1). M. de Bengy, député du Berry et

(1) La réunion, ainsi demandée, eut lieu, mais seulement à titre provisoire et pour l'apurement du passé. L'article 10 section III de la loi du 22 décembre 1789 prescrivit que, dans les provinces qui avaient eu une administration commune et qui étaient divisées en plusieurs départements, chaque administration de département nommât deux commissaires, qui se réuniraient pour faire ensemble la liquidation des dettes contractées sous le régime précédent, établir la répartition de ces dettes entre les différentes parties de la province, et mettre à fin les anciennes affaires.

ancien procureur syndic de l'assemblée de cette province, insista pour « qu'au lieu de couper la France, comme un morceau de drap, en 81 pièces, on se rapprochât de l'ancienne division par généralité, qui paraissait la plus simple et la mieux adaptée au génie et au goût des peuples. » A un point de vue différent et pour répondre à des préoccupations, que l'avenir ne devait que trop justifier, un autre représentant (Pison du Galland, député du Dauphiné) arrivait à une conclusion presque identique. Il voulait, dans le but de proportionner l'influence des provinces avec celle de la capitale, que le royaume fut divisé en 36 départements seulement; chacune des circonscriptions eût compté ainsi la même population que Paris, c'est-à-dire 700,000 habitants environ.

La majorité des orateurs se prononça pour une division qui tint compte des convenances locales et respectât, autant que possible, les limites des provinces; elle se rallia également à l'amendement de Mirabeau, qui voulait qu'il n'y eût qu'un seul degré intermédiaire d'électeurs entre les citoyens actifs et les représentants de la nation. Le comité avait accepté cette dernière modification; quant à la division en elle-même il déclarait, par l'organe du rapporteur, que tout en considérant comme un bien réel et inappréciable la destruction de l'esprit de province, ennemi à ses yeux du véritable esprit national, il n'avait jamais entendu que l'exécution du plan, qu'il proposait, fut rigoureusement géométrique, mais qu'il s'attacherait au contraire à l'entourer de tous les ménagements de nature à faciliter la transition.

Après de longs débats, les questions suivantes furent soumises au vote de l'assemblée : Fera-t-on une

nouvelle division du royaume ; quel sera le nombre des départements ? Chaque département sera-t-il uniformément subdivisé en 9 districts ou communes ?

Sur le premier point, l'affirmative fut adoptée et le nombre des circonscriptions nouvelles fixé entre 75 et 85 (séance du 11 novembre). Quant aux subdivisions intérieures, le projet primitif subit une modification profonde. L'assemblée admit, il est vrai, contrairement à l'opinion de Mirabeau, l'établissement d'administrations intermédiaires, pour faciliter aux administrateurs supérieurs la surveillance sur les hommes et les choses, aux administrés les moyens de faire parvenir leurs plaintes et d'obtenir plus promptement satisfaction ; mais elle ne voulut accorder à ces administrations ni le nom ni le caractère de communes, et préférant avec raison à la fiction législative, qui lui était proposée, la reconnaissance de l'ordre de choses existant en fait, la consécration de ces associations naturelles et nécessaires, nées des habitudes de plusieurs siècles, de charges solidaires et de propriétés communes, elle décida qu'il y aurait une municipalité dans chaque ville, bourg ou village. Elle décréta en outre que le nombre des districts ne serait pas invariablement le même dans tous les départements, mais fixé suivant les convenances et les besoins de chaque circonscription (séance du 12 novembre). Des votes ultérieurs consacrèrent la création des cantons, divisions purement électorales dans la pensée du législateur d'alors (1), ainsi que le principe d'un seul degré

(1) Le mot de *canton*, disait Thouret le 11 novembre, équivaut à l'expression de 4 lieues carrées de pays et sert à désigner les lieux de rassemblement pour les élections. Les cantons ne peuvent être considérés comme des divisions politiques.

intermédiaire d'élection entre les assemblées primaires et les assemblées nationales et administratives.

V. — La loi ou décret (1) des 22 décembre 1789 — 8 janvier 1790 formula dans les termes suivants les dispositions fondamentales de la nouvelle organisation de la France. Il sera fait une division nouvelle du royaume en départements tant pour la représentation que pour l'administration. Ces départements seront au nombre de 75 à 85 (art. 1). Chaque département sera divisé en *districts*, dont le nombre, qui ne pourra être ni au-dessous de 3 ni au-dessus de 9, sera réglé par l'assemblée nationale, suivant les besoins et la convenance du département, après avoir entendu les députés des provinces (art. 2). Chaque district sera partagé en divisions appelées *cantons*, d'environ 4 lieues carrées (art. 3). La nomination des représentants à l'assemblée nationale sera faite par départements (art. 4). Il sera établi au chef-lieu de chaque département une assemblée administrative supérieure, sous le titre d'administration de département, et au chef-lieu de chaque district une assemblée administrative inférieure, sous le titre d'administration de district (art. 5 et 6). Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne (art. 7). Les représentants nommés à l'assemblée, les membres nommés à l'administration de département, et ceux nommés à l'administration de district ne devront être regardés que comme les repré-

(1) De 1789 à 1800, le mot *décret* a servi à désigner tantôt les actes du pouvoir législatif et tantôt les actes du pouvoir exécutif, mais plus généralement ceux du premier. Beaucoup de lois et décrets portent plusieurs dates ; nous n'avons reproduit que les deux dernières, indicatives l'une de l'adoption définitive par l'assemblée, l'autre de la sanction royale.

sentants de la nation entière, du département ou du district entiers, et ainsi ne pourront jamais être révoqués ni destitués, si ce n'est par suite d'une forfaiture jugée (art. 8, 9, 10 et 11).

La première section du décret établissait les principes et les formes des élections. Il y avait deux degrés d'assemblées. Les assemblées primaires, composées de tous les citoyens *actifs* — c'est-à-dire remplissant les conditions suivantes : qualité de français, âge de 25 ans, domicile d'un an au moins, contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail, — se réunissaient au chef-lieu de canton pour nommer les électeurs. Ces électeurs devaient être choisis à raison de un par cent citoyens actifs parmi les éligibles du canton, c'est-à-dire les citoyens ajoutant aux conditions ci-dessus détaillées celle de payer une contribution directe plus forte, se montant au moins à la valeur locale de dix journées de travail. Les électeurs ainsi nommés formaient, sans distinction d'état ni de condition, une seule assemblée par département, laquelle élisait parmi les éligibles de la circonscription (1) les représentants à l'assemblée nationale.

Après avoir procédé à cette élection, l'assemblée des

(1) L'éligibilité était subordonnée à l'acquittement, dans les limites du département, d'une contribution directe équivalente à la valeur d'un marc d'argent, et en outre à la possession d'une propriété foncière quelconque. La condition du marc d'argent donna lieu à de vifs débats et fut violemment attaquée par les journaux du temps. Voyez *Mémoires de Malouet*, t. I., p. 440 et 446. L'art. 27 de la section II consacrait la distribution du nombre des représentants entre les départements selon les trois proportions du territoire, de la population et des contributions directes. Ce système, maintenu par la constitution de 1791, fut abrogé par celle du 24 juin 1793, qui prit la population comme seule base de la représentation.

électeurs nommait les membres qui, au nombre de 36, devaient composer l'administration de département (1). Tout électeur était éligible, sous la seule réserve que chacun des districts eût au moins deux représentants. Les électeurs de chaque district se réunissaient ensuite pour choisir, dans les mêmes conditions, les 12 membres de l'administration de district. Nul ne pouvait être à la fois membre de l'administration de département et d'une administration de district, ni même d'un corps municipal. Le mandat était de quatre années ; le renouvellement s'opérait par moitié ; le membre sortant était rééligible (2).

Chaque administration de département devait être partagée en deux sections : l'une, sous le titre de *Directoire*, toujours en activité pour l'expédition des affaires ; elle était composée de huit membres, élus par leurs collègues ; et l'autre, sous le titre de *conseil de département* tenant annuellement une session d'un mois au plus (3), pour fixer les règles de chaque partie de l'administration, ordonner les travaux et les dépenses générales de la circonscription, et recevoir le compte de la gestion du directoire. Aux termes de l'article 24, section II du décret du 22 décembre, après l'audition de ce compte, la division en deux sections devait prendre fin, et l'exécution comme la délibération appartenir, pendant toute la session, à l'assemblée

(1) Décret du 22 décembre. Section II.

(2) L'article 9 du décret des 15-27 mars 1791 modifia cette disposition. Les membres des administrations de département et de district ne purent être réélus qu'après un intervalle de deux ans.

(3) Conformément à l'article 16 du décret des 15-27 mars 1791, cette session devait avoir lieu sans qu'il fut besoin de convocation. Un décret du 19 septembre suivant fixa l'époque de la réunion des conseils de département au 2 novembre de chaque année.

générale, formée des trente-six membres. Mais l'expérience ne tarda pas à démontrer les vices de cette mesure, et un décret du 2 novembre 1790 maintint aux directoires leurs attributions spéciales, durant les sessions, tout en déclarant que ceux qui en faisaient partie ne pouvaient pour cela se dispenser ou être empêchés d'assister aux séances des assemblées.

Les administrations de district étaient de même que celles de département, divisées en deux sections ; leurs directoires se composaient de quatre membres. La session annuelle de leurs conseils, bornée à quinze jours, devait s'ouvrir un mois avant celle des conseils départementaux.

Il y avait auprès de chaque administration de département un procureur général syndic ; auprès de chaque administration de district, un procureur syndic. Electifs comme les autres administrateurs, aux mêmes époques et sous les mêmes conditions, les procureurs syndics avaient droit d'assister, mais sans voix délibérative, aux séances tant des conseils que des directoires ; ils recevaient communication préalable de tous rapports et arrêtés, sur lesquels ils pouvaient prendre des conclusions, veillaient et agissaient, de concert avec les directoires, pour les intérêts de leur circonscription, et étaient chargés de la suite de toutes les affaires. Cet ensemble d'attributions semblait devoir faire de ces fonctionnaires « les véritables chevilles ouvrières des administrations nouvelles » ; aussi, dans le but de conserver des traditions nécessaires, le comité avait-il proposé de les rendre indéfiniment rééligibles ; mais, par une inconséquence ou si l'on aime mieux une inexpérience dont les législateurs d'alors ne fournirent que trop de preuves, le député même, qui avait donné

des procureurs syndics la définition que nous venons de reproduire, présenta et fit adopter un amendement ayant pour objet de limiter leur réélection sans intervalle à une seconde période de quatre ans ; l'influence dont ils jouiront, disait-il, sera extrême et il importe de prévenir l'abus qu'ils pourraient en faire pour devenir administrateurs perpétuels.

La section III du décret du 22 décembre était relative aux fonctions des assemblées administratives. L'instruction, en date du 8 janvier 1790, annexée au décret, faisait précéder cette partie de ses explications des observations suivantes : « Le principe général, dont les corps administratifs doivent se pénétrer, est que, si d'une part ils sont subordonnés au roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration du royaume, de l'autre ils doivent rester religieusement attachés à la constitution et aux lois de l'Etat, de manière à ne s'écarter jamais, dans l'exercice de leurs fonctions, des règles constitutionnelles ni des décrets des législatures, lorsqu'ils auront été sanctionnés par le roi. »

Cette phrase, par sa contexture seule, indique quel esprit animait alors la Constituante à l'égard du pouvoir exécutif. La subordination des nouvelles assemblées à ce pouvoir avait été, dans la séance du 23 novembre, l'objet d'un vif débat.

Le projet du comité la voulait entière, conformément aux principes posés dans le rapport de Thouret; une première rédaction avait même stipulé qu'aucun de leurs actes ne serait exécutoire qu'après avoir obtenu la sanction royale. Mais plusieurs orateurs, parmi lesquels Defermon, Lanjuinais et Regnault de Saint-Jean d'Angély, attaquèrent ces dispositions avec véhémence ; ils

les signalaient comme devant avoir pour con
forcée de replacer constitutionnellement les p
dans la dépendance des intendants et des bure
nistériels, à laquelle on avait eu précisément
de les soustraire, et de transférer par le fait t
ministration générale et particulière de l'as
nationale au conseil du roi. Vainement Target
fait observer que la permanence de l'assembl
bornes mises à la toute-puissance du monarqu
de nature à dissiper les alarmes ainsi exprimé
subordonner les corps administratifs à l'assem
rait joindre dans les mains de celle-ci le pouv
cutif à l'autorité législative ; le projet n'en fut pa
renvoyé à un nouvel examen du comité. La r
définitivement adoptée consacra l'annihilation
complète des pouvoirs du roi en matière admini
mais ce ne fut pas au profit des libertés loc
centralisation, loin de diminuer, s'en accrut.

Les attributions des administrations de dép
furent divisées en deux catégories :

— Sous l'inspection du corps législatif et
de ses décrets, elles répartissaient toutes les c
tions directes imposées à leur circonscription.
partition entre les districts était faite par les a
trations de département, celle entre les muni
par les administrations de district. Tout ce q
cernait l'assiette et la perception était de leur
Elles devaient également ordonner et faire exé
payement des dépenses assignées à chaque
tement sur le produit des contributions.

— Sous l'autorité et l'inspection du roi, com
suprême de la nation et de l'administration
du royaume, elles étaient chargées de toutes les

de cette administration, notamment de celles relatives au soulagement des pauvres et à la police des mendiants ; à l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, établissements et ateliers de charité, prisons et maisons de correction ; à la surveillance de l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral ; à la manutention et à l'emploi des fonds destinés à l'encouragement de l'agriculture et de l'industrie ; à la conservation des propriétés publiques, forêts, rivières, chemins et autres choses communes ; à la direction et confection des travaux pour la construction des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans le département, ainsi qu'à l'administration en matière de grande voirie (1) ; à l'entretien, réparation et reconstruction des églises, presbytères, et autres objets nécessaires au service des cultes ; au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques (2), ainsi qu'au service des gardes nationales (3).

Les délibérations sur tous les objets intéressant le régime de l'administration générale du royaume, ou sur des entreprises nouvelles et extraordinaires, ne pouvaient être exécutées qu'après autorisation du roi. Cette autorisation n'était pas nécessaire pour l'expé-

(1) Décret des 7-11 septembre 1790, article 6.

(2) Pour l'exercice de cette attribution, les administrations de département furent investies du droit de requérir la force armée, parmi laquelle figurait l'ancienne maréchaussée, dont le décret des 16 janvier — 16 février 1791 devait consacrer le maintien, en l'organisant par département, et changeant en même temps son nom en celui de gendarmerie nationale.

(3) Voyez les lois sur cette institution. Le décret des 29 septembre — 14 octobre 1791 décida que la garde nationale serait organisée par district et par canton, et qu'elle ne pourrait l'être par département.

dition des affaires particulières et tout ce qui s'exécutait en vertu de délibérations déjà approuvées.

Les administrations de district, entièrement subordonnées à celles de département, ne remplissaient que conformément à leurs ordres et sous leur surveillance les diverses fonctions que nous venons d'énumérer.

Il n'y avait aucun intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême (1).

Les administrations de département et de district ne pouvaient établir aucun impôt, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce fut, en répartir aucun au-delà des sommes et du temps fixés par le corps législatif, ni faire aucun emprunt sans y être autorisées par lui (2). Il devait être pourvu à l'établissement des moyens propres à leur procurer les fonds nécessaires : 1° au paiement de leurs dettes ; 2° à l'acquittement des dépenses locales mises à leur charge et consistant principalement dans les traitements des directoires et procureurs syndics, ceux des juges de paix et membres des tribunaux, ceux des agents des ponts et chaussées, les frais de service et de perception ainsi que les travaux publics (Décrets des 2-11 septembre 1790, et des 31 décembre 1790 - 19 janvier 1791 (3) ; 3° aux

(1) Certains corps administratifs ayant manifesté l'intention d'entretenir, comme le faisaient précédemment les pays d'états, des agents soit auprès du roi, soit auprès du corps législatif, un décret du 24 décembre 1790 leur interdit cette faculté.

(2) Dans la discussion, à laquelle donna lieu cet article, quelques orateurs, entre autres Barnave, avaient demandé pour les assemblées administratives plus d'initiative.

(3) Le décret des 31 décembre 1790 — 19 janvier 1791, sur l'organisation des ponts et chaussées, disposa qu'il y aurait un ingénieur au moins sous les ordres de chaque département, qui

besoins imprévus et urgents. Le décret des 17 mars - 10 avril 1791, relatif aux contributions foncière et mobilière, mit dans ce but à leur disposition des sous et deniers additionnels aux deux contributions, jusqu'à concurrence de 4 sous pour livre au maximum. La prohibition de toute imposition ou emprunt sans une autorisation spéciale et préalable fut renouvelée aux assemblées administratives par deux décrets (3 décembre 1790 et 7 février 1791). Un troisième décret du 5 février 1791 subordonna à la même condition les acquisitions, qu'elles auraient le projet de réaliser.

Le législateur avait pris soin de rappeler expressément aux administrations de département et de district, qu'elles étaient toujours tenues de se conformer aux règles établies par la constitution et aux décrets des législatures sanctionnées par le roi.

Une autre disposition déclarait inconstitutionnel tout acte du pouvoir judiciaire tendant à troubler, de quelque manière que ce fut, les corps administratifs dans l'exercice de leurs fonctions (1). C'était en souvenir

serait tenu de le payer, et pourrait en obtenir un plus grand nombre, s'il voulait en faire les frais. L'instruction concernant le service des ponts et chaussées, adressée par ordre du roi le 17 avril 1791 aux directoires, établit que, dans la pensée du législateur, la plupart des travaux des routes devaient être à la charge des départements et payés sur les sous additionnels. La situation politique et financière du pays ne permît pas l'application régulière de ce système. Remarquons que le taux des traitements à acquitter par les départements, ainsi que celui des frais, étaient fixés législativement.

(1) La loi organique des 16-24 août 1790 renouvela la même injonction. « Les fonctions judiciaires, dit l'art. 13 du titre II, sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives ; les juges ne pourront, à peine de forfaiture,

des conflits si fréquents sous le régime antérieur et pour en prévenir le retour. L'indépendance ainsi proclamée vis à vis de la magistrature courait toutefois grand risque d'être compromise, s'il était donné suite à un projet, alors en vogue, et qui avait pour objet d'attribuer aux cours et tribunaux la connaissance du contentieux administratif.

VI. — Cette question du contentieux fut une de celles soumises, le 31 mars 1790, à l'assemblée Constituante, préalablement à l'examen de l'organisation judiciaire. Elle était libellée dans les termes suivants : « Les mêmes juges connaîtront-ils de toutes les matières, ou divisera-t-on les différents pouvoirs de juridiction pour les causes de commerce, de l'administration, des impôts et de la police ? » Le 27 mai, l'assemblée décréta qu'il y aurait des tribunaux particuliers de commerce, mais ajourna sa décision pour les tribunaux d'imposition. L'ajournement ne fut que de très-courte durée; moins de huit jours après, sur un rapport fait d'urgence par le comité des finances, elle déférait le jugement des contestations en matière de taxe directe aux assemblées de département. Le décret du 6 juin ajoutait, il est vrai, que ce n'était qu'à titre provisoire et jusqu'à ce qu'il en fut autrement ordonné. Cette réserve s'appliquait toutefois, croyons-nous, à la composition du tribunal plu-

troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. » Rappelons encore deux articles de la même loi, qui interdirent aux tribunaux, sous peine de forfaiture, de prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, d'empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du corps législatif, sanctionnés par le roi, de procéder par la voie de réglements généraux.

qu'à son existence, qui semble dès-lors avoir été mise en principe. Du moins le projet de loi sur l'organisation judiciaire, rédigé par le comité de Constitution, consacra-t-il un titre particulier à l'établissement dans chaque département d'un tribunal appelé à juger, d'après des lois précises et des formes déterminées, les affaires contentieuses qui pouvaient s'élever à l'occasion de l'impôt ou relativement à l'administration. »

Lorsque ce titre vint en discussion, un député attaqua le projet du comité comme créant en France 83 cours des aides, et tendant par suite à accabler les peuples de frais et à les tourmenter encore par des questions de compétence. Il fit observer que les directoires de département et de district, composés d'hommes choisis par le peuple pour un temps court, et toujours en activité, paraîtraient bien plus aptes à vider les questions contentieuses, nées d'affaires, qu'ils avaient eux mêmes conduites, et les jugeraient sans frais, sur simples mémoires, avec le dégagement de tout appareil de chicane. Ces observations furent prises en considération, et occasionnèrent un remaniment des dispositions présentées qui, détachées par suite de la loi organique des 16-24 août, en formèrent une spéciale, promulguée quelques jours après avec cet intitulé attestant son origine : *Décret des 7 et 11 septembre, additionnel à celui du* 16 *août sur l'organisation judiciaire* (1).

(1) Le décret des 7-11 septembre 1790 prononça en même temps la suppression des élections, greniers à sel, juridictions des traites, grueries et maîtrises des eaux et forêts, bureaux des finances, juridictions et cours des monnaies, cours des aides, ainsi que de tous tribunaux de privilége ou d'attribution. Il con-

Aux termes de ce décret, les directoires de distri[ct] et de département furent constitués juges du conten tieux en matière de contributions directes et de travaux publics (difficultés entre les entrepreneurs et l'administration sur l'interprétation ou l'exécution des clauses de leurs marchés; demandes et contestations sur le règlement des indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics). Les seconds prononçaient en dernier ressort. Il y avait même un cas où les directoires de district statuaient sans appel, c'était celui où la plainte portait sur des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non de celui de l'administration.

Un décret des 15-27 mars 1791 conféra aux directoires de district et de département le jugement des contestations relatives à la régularité de la convocation, de la formation et de la tenue des assemblées électorales. Les questions concernant l'activité et l'éligibilité des citoyens étaient résolues par les tribunaux.

Il paraît presque superflu de rappeler qu'indépendamment des attributions spéciales que conféraient aux directoires les décrets que nous venons de citer, ainsi que de celles dont ils étaient investis relativement aux domaines nationaux (lois du 5 novembre et du 1er décembre 1790), d'autres plus générales étaient exercées par les administrations de département. Ces administrations jugeaient les réclamations formées

féra aux autorites judiciaires la compétence en matière d'impôts indirects, de contraventions à la police de la grande voirie, de délits forestiers ou de pêche. Les chambres des comptes furent remplacées par un bureau de comptabilité nationale, établi auprès de l'assemblée (loi des 17-29 septembre 1791) et auquel succéda en 1807 la cour des comptes.

contre les décisions prises par les administrations de district sur toutes les matières de leur compétence; mais leurs jugements étaient susceptibles de recours, et le pourvoi se portait devant les ministres soit individuellement, soit réunis en conseil d'état conformément à la loi des 27 avril - 25 mai 1791.

Ainsi, fait justement observer l'auteur (M. Boulatignier) du savant rapport présenté en 1851 sur les conseils de préfecture, et auquel nous avons emprunté plusieurs des détails qui précèdent, l'existence d'une juridiction administrative, parallèle à la juridiction des tribunaux civils, se trouve constatée, à l'origine même de la constitution de l'ordre judiciaire dans la France moderne. Ne pourrait-on pas ajouter qu'à aucune époque l'administration ne fut plus complètement qu'alors établie juge de ses propres actes.

VII. — La création d'une municipalité par chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne avait été, comme nous l'avons déjà dit, décidée par la Constituante dans sa séance du 12 novembre 1789, et l'assemblée s'était immédiatement occupée d'une organisation, que rendait urgente la situation intérieure du royaume. Cette organisation fit l'objet d'un décret distinct, qui, adopté le 14 décembre fut approuvé par le roi et promulgué le 22 du même mois. Nous n'avons pas à entrer ici dans son examen détaillé. Nous nous bornerons à en résumer les dispositions principales.

Les corps municipaux composés du maire (1) et de

(1) Le maire, chef de la municipalité, présidait de droit toutes les assemblées; il était chargé de l'exécution soit seul, soit, dans les communes dont le corps municipal, comptant six membres au moins, se divisait en conseil et en bureau (c'est-à-dire celles de 500 âmes et au-dessus), de concert avec ce bureau.

membres ou officiers, dont le nombre variait à raison de la population, étaient élus par les citoyens actifs de la commune parmi les éligibles, qui étaient les mêmes que pour les administrations de département. Ils avaient deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal; les autres, propres à l'administration générale et déléguées par elle. Les premières, placées seulement sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, étaient : de régir les biens et revenus communs ; de régler et acquitter les dépenses locales ; de diriger et faire exécuter les travaux publics à la charge de la communauté ; d'administrer les établissements appartenant à la commune ou entretenus de ses deniers ; de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. — Les secondes, qui ne s'exerçaient que sous l'autorité des assemblées administratives, consistaient dans la répartition des contributions directes entre les habitants, le recouvrement de ces contributions, la direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité, la régie immédiate des établissements publics destinés à l'utilité générale, la surveillance et l'agence nécessaire à la conservation des propriétés publiques, l'inspection directe des travaux de réparation et de reconstruction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte religieux.

Il y avait dans chaque municipalité un procureur de la commune, également électif, chargé de la défense des intérêts et de la suite des affaires.

Un conseil général, composé des membres du corps municipal et de notables élus en nombre double de

celui de ces membres, devait être convoqué pour délibérer sur toutes les affaires importantes et nécessairement sur les acquisitions ou aliénations ; les impositions extraordinaires pour dépenses locales ; les emprunts ; les travaux à entreprendre ; l'emploi du prix des ventes, des remboursements ou recouvrements ; les procès à intenter ou même à soutenir sur le fonds du droit.

Les corps municipaux se trouvaient entièrement subordonnés aux administrations de département et de district pour tout ce qui concernait les fonctions, qu'ils exerçaient par délégation de l'administration générale (1). Quant à l'exercice des fonctions propres au pouvoir municipal, les seules délibérations, pour lesquelles la convocation du conseil général était obligatoire, avaient besoin de l'approbation de ces autorités. Les comptes communaux, vérifiés par l'administration de district, étaient définitivement arrêtés par celle de département. C'était également cette administration qui faisait droit aux plaintes des citoyens contre les actes d'un corps municipal, par lesquels ils se prétendaient personnellement lésés, elle qui autorisait, s'il y avait lieu, le renvoi devant les tribunaux des dénonciations pour délits d'administration.

(1) « Les officiers municipaux, disait l'instruction annexée à la loi, se convaincront aisément que toutes les fonctions détaillées dans l'art. 51, intéressant la nation en corps et l'uniformité du régime général, excèdent les droits et les intérêts particuliers de leur commune ; qu'ils ne peuvent pas exercer ces fonctions en qualité de simples représentants de leur commune, mais seulement en celle de préposés et d'agents de l'administration générale ; et qu'ainsi, pour toutes ces fonctions qui leur seront déléguées par un pouvoir différent et supérieur, il est juste qu'ils soient entièrement subordonnés à l'autorité des administrations des départements et des districts. »

Telles furent les règles uniformes d'après lesquelles s'organisa par tout le royaume le nouveau régime municipal (1). Des différences qu'il présentait avec l'ancienne constitution communale, dont le principe était la diversité, nous ne signalerons qu'une seule, la qualité d'agents de l'administration générale attribuée pour la première fois aux corps municipaux. Nous devons ajouter que la latitude laissée à ces corps par la loi du 14 décembre dans la gestion du patrimoine commun, latitude qui n'était pas sans dangers pour les générations à venir, ne tarda pas à subir des restrictions. Les impositions extraordinaires, les acquisitions, les aliénations furent successivement soumises à la sanction législative.

L'art. 51. de la loi disposait que la ville de Paris, attendu son immense population, serait gouvernée par un règlement particulier. Ce règlement devait toutefois être conçu sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que le règlement général de toutes les municipalités du royaume. Il prit la date des 22-27 juin 1790.

VII. — La division effective des provinces en départements avait commencé aussitôt après le vote de l'assemblée qui en avait adopté le principe. Dès la séance suivante (2), Rabaud Saint-Etienne déclarait

(1) La constitution de 1791 a donné la définition suivante de la commune. « Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales, qui naissent de leur réunion dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les communes. »

(2) Un député demanda, à cette séance, que, dans le décret concernant la division du royaume, fut stipulée en faveur des provinces la réserve de fournir leurs observations. Sa motion fut rejetée ; néanmoins les représentants de chaque province eurent, en ce qui la concernait, une part importante aux travaux du comité. Ainsi, aux termes d'une résolution adoptée le 8 janvier 1790,

que 40 circonscriptions étaient déjà établies, que les députés des autres provinces communiquaient chaque jour leurs observations, et qu'il y avait lieu d'espérer que dans peu de temps la distribution de tous les départements serait achevée. Cependant des difficultés ne tardèrent pas à surgir, notamment pour la fixation des chefs-lieux. Dans le but de concilier les prétentions des différentes villes, l'orateur, que nous venons de nommer, présenta et fit accepter, le 9 décembre, un décret décidant, d'une part, que tous les établissements résultant de la constitution (administratifs, judiciaires, religieux) ne seraient pas nécessairement réunis dans une même localité; de l'autre, que l'administration et l'assemblée électorale de département pourraient alterner entre plusieurs villes.

Cette transaction semble avoir porté ses fruits. Le 8 janvier 1790, Bureau de Pusy fit, au nom du comité de Constitution et des commissaires qui lui avaient été adjoints pour la division départementale, un rapport duquel il résultait qu'il restait très peu de difficultés à lever pour que le travail fut terminé. Il concluait à ce que l'assemblée consacrât une heure de chaque séance au jugement des points, sur lesquels l'accord n'avait pu s'établir. Du 12 janvier au 17 février, la question

ce furent eux qui durent tracer le tableau des limites des départements, districts et cantons et en contresigner deux exemplaires destinés, l'un aux archives de l'assemblée, l'autre à celles des administrations départementales. Le décret des 26 février - 4 mars 1790 indique, dans ses considérants, que l'assemblée n'a arrêté la division en 83 départements qu'après avoir entendu les députés de toutes les provinces du royaume. Cependant un certain nombre d'entre eux refusèrent de signer les procès-verbaux de division, sans y insérer de protestations et réserves. Mais un décret du 21 mars interdit tout acte de cette nature et autorisa le comité à en opérer la radiation.

vint en effet, presque constamment à l'ordre du jour. Nous n'avons pas la pensée de reproduire ici, même en abrégé, les discussions de détails auxquelles elle donna lieu. Nous dirons seulement que chaque département fit l'objet d'un décret spécial déterminant son chef-lieu, le nombre et les chefs-lieux des districts. Pour certaines circonscriptions, l'assemblée avait réglé elle-même les alternats et le partage des établissements; pour d'autres, au contraire, elle mettait les assemblées des électeurs en demeure de délibérer préalablement et de lui soumettre leurs propositions. Le nombre des départements ainsi formés s'éleva définitivement à 83; le décret général des 26 février - 4 mars 1790, qui réunit en un seul corps de loi les décrets particuliers, indiquait de la manière suivante leur répartition entre les provinces :

Provence, 3 — Dauphiné, 3 — Franche-Comté, 3 — Alsace, 2 — Lorraine, Trois Evêchés et Barrois, 4 — Champagne, principauté de Sedan, Carignan et Mousson, Philippeville, Marienbourg, Givet et Charlemont, 4 — les Deux Flandres, Hainaut, Cambrésis, Artois, Boulonois, Calaisis, Ardrésis, 2 — Ile-de-France, Paris, Soissonnais, Beauvoisis, Amiénois, Vexin français, 6 — Normandie et Perche, 5 — Bretagne et partie des Marches communes, 5 — haut et bas Maine, Anjou, Touraine et Saumurois, 4 — Poitou et partie des Marches communes, 3, — Orléanais, Blaisois et pays Chartrain, 3 — Berry, 2 — Nivernais, 1 — Bourgogne, Auxerrois et Sénonois, Bresse, Bugey et Valromey, Dombes et pays de Gex, 4 — Lyonnais, Forez et Beaujolois, 1 — Bourbonnais, 1 — Marche, Dorat, haut et bas Limousin, 3 — Angoumois, 1 — Aunis et Saintonge, 1 — Périgord, 1 — Bordelais,

Bazadois, Agénois, Condomois, Armagnac, Chalosse, pays de Marsan et Landes, 4 — Quercy, 1 — Rouergue, 1 — Basques et Béarn, 1 — Bigorre et Quatre-Vallées, 1 — Couserans et Foix, 1 — Rousillon, 1 — Languedoc, Cominges, Nebouzan et Rivière-Verdun, 7 — Velay, haute et basse Auvergne, 3 — Corse, 1.

Aucuns des noms attribués aux nouvelles circonscriptions ne rappelèrent, sauf deux exceptions, Paris (1) et la Corse, les souvenirs du passé; ils furent empruntés, pour la majeure partie, 60 sur 83, aux fleuves et rivières qui les arrosaient, et pour le surplus soit à des chaînes de montagnes, soit à leur situation géographique ou à leur configuration particulière (2). Certaines personnes eussent même voulu aller plus avant dans le sens de l'unité et de la centralisation; elles avaient demandé que les départements fussent désignés par de simples numéros. Mirabeau combattit vivement ce pro-

(1) Le département de Paris, dont l'étendue fut fixée à un rayon de trois lieues à partir de Notre-Dame, était divisé en trois districts, Sceaux, Bourg-la-Reine et Paris. Dupont de Nemours avait proposé (séance du 5 novembre 1789) de faire de la capitale seule un département et de mettre son conseil municipal en rapports directs avec l'assemblée et le roi. Il signalait, non sans raison, l'impossibilité de placer la municipalité de Paris au troisième rang dans l'administration, de la soumettre à une assemblée de district, soumise elle-même à une assemblée de département. Mais la majorité des sections de la ville adressa à la Constituante des pétitions tendant à ce que, comme les autres villes, Paris fut attaché à un grand département. La pratique démontra bientôt l'inutilité de l'administration de district, qui fut supprimée. (Décret du 3 novembre 1790.) L'histoire a redit l'impuissance de l'administration et du directoire du département à maintenir la commune de Paris dans la subordination.

(2) Pour les noms des départements et des districts, voir l'appendice.

jet. A la même séance (26 février) l'abbé Maury dirigea d'amères critiques contre les dénominations proposées par le comité ; il concluait à ce que, conformément à l'usage adopté pour les généralités, chaque circonscription portât le nom du chef-lieu. Cet amendement fut rejeté en ce qui concernait les départements, sur les observations de Bureau de Pusy et de Target qu'il favoriserait l'aristocratie des villes et consacrerait la prééminence et surtout l'antagonisme des chefs-lieux. Il se trouva, toutefois, adopté en fait pour les districts ; le nombre de ces subdivisions, fixées en même temps que les circonscriptions départementales, s'éleva à 546. A en croire l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviose an VIII, il devait, dans la pensée première de la Constituante, être moins considérable. Mais les obsessions des députés ordinaires et extraordinaires, qui affluèrent alors à Paris de toutes les parties de la France, l'obligèrent à donner son approbation à un travail qui fut « une composition entre des hommes sur des prétentions plus qu'un règlement entre des villes sur des droits. »

En arrêtant les limites des départements et des districts, l'assemblée avait entendu que ces limites seraient définitives, sauf les rectifications qu'elle se réservait de prononcer ultérieurement, si les convenances locales et l'intérêt des administrés paraissaient l'exiger (1). La composition des cantons n'avait au contraire été adoptée qu'à titre provisoire et seulement pour faciliter la tenue des premières assemblées primaires. La loi, en forme d'instruction des 12-20 août 1790, déclarait expressément que non-seulement cette

(1) Voyez la loi en forme d'instruction des 12-20 août 1790, chapitre Ier, § 3, et le décret des 14-28 juin 1791.

composition pouvait être revue et changée, mais qu'elle devait nécessairement l'être dans plusieurs districts, où l'étendue démesurée desdits cantons les mettait hors d'état d'être appliqués à plusieurs de leurs destinations. Elle invitait en conséquence les directoires de district à préparer leurs plans de rectification et à les soumettre aux directoires de département, lesquels devaient prononcer après avoir entendu le procureur général syndic, et à charge d'en rendre compte au corps législatif.

Les mesures, prescrites par l'instruction des 12-20 août, rendent nécessairement assez difficile de préciser quel fut, en 1790, le nombre des cantons; il est généralement évalué à 4,500. La même incertitude existe pour les municipalités. M. Aucoc, dans son ouvrage sur les *Sections de communes*, donne le chiffre de 44,000. Ceux que nous fournissent les rapports du baron Mounier et de M. Vivien sur le projet de loi relatif aux attributions municipales, qui est devenu la loi du 18 juillet 1837, sont un peu moins élevés; ils varient entre 39,000 et 40,000.

La division méthodique de la France en 83 départements s'accomplit partout sinon sans protestations, du moins sans résistance. « Rien n'a plus surpris et même épouvanté le reste de l'Europe, qui n'était pas préparée à un pareil spectacle. C'est la première fois, disait Burke, qu'on voit des hommes mettre en morceaux leur patrie d'une manière aussi barbare. Il semblait, en effet, ajoute M. de Tocqueville, auquel nous empruntons ces lignes, qu'on déchirât des corps vivants: on ne faisait que dépecer des morts. » Cette appréciation, qui donnerait raison au remaniement ra-

dical opéré en 1790 (1) n'est-elle pas bien excessive? Ne se trouve-t-elle pas jusqu'à un certain point en contradiction non-seulement avec tout ce qui a été exposé dans le cours du présent ouvrage, mais aussi avec ces sentiments vivaces qui, à travers trois quarts de siècle, se retrouvent encore dans plusieurs de nos anciennes provinces? Malgré l'autorité de l'éminent publiciste, que nous venons de citer, nous serions porté à le croire, et nous nous associons complètement aux considérations émises à ce sujet par M. de La Boulie au début du rapport présenté le 5 novembre 1851 à l'Assemblée Législative sur l'administration départementale : « Les provinces qui, successivement conquises par la politique ou la guerre, avaient fait la France, disparurent avec leurs coutumes, leurs libertés et leurs priviléges. Leurs noms mêmes ne furent pas épargnés; des appellations empruntées à des fleuves ou à des montagnes furent préférées à ces noms qui cependant, pour la plupart, rappelaient de précieux souvenirs de gloire. Tout

(1) L'idée de ce remaniement est généralement attribuée à l'abbé Sieyès, membre du comité de Constitution. Nous devons faire observer qu'elle n'était pas absolument nouvelle. Elle avait été déjà, on s'en souvient, émise par Fénelon, par Le Trosne et par divers auteurs. Elle se trouve, entre autres, nettement indiquée dans le plan de gouvernement qui a été rédigé par le marquis d'Argenson, plus de cinquante ans avant la révolution, et dont, suivant M. de Carné, Mirabeau et ses collègues, ont pillé plus d'un passage sans y rien perdre de leur réputation d'originalité. « Le royaume, disait l'ancien ministre de Louis XV dans un des articles de son projet de constitution, sera divisé en départements moins étendus que ne le sont aujourd'hui les généralités, et l'on suivra pour cette division les mœurs et les rapports de situation et de commerce..... A la tête de chaque département il y aura un intendant, qui sera le premier officier royal.... S. M., se proposant de donner au gouvernement de son royaume toutes les perfections dont il est susceptible, jugera s'il n'est pas à propos de diviser les départements en plus petites parties, non-seu-

fut sacrifié à cette pensée que la grande unité nationale ne pouvait être simple et forte, qu'autant qu'elle serait composée d'unités pareilles entre elles ; que la force générale ne pouvait être vigoureuse et ferme qu'autant que les forces particulières dont elle serait composée auraient une tendance et une action égales. N'était-ce point un démenti donné à l'histoire ? Les communes affranchies, l'étranger rejeté hors de notre territoire, les gloires de notre marine et de nos armées, enfin, notre unité nationale faite, ne rendaient-ils point témoignage du contraire ? Semblait-il qu'il pût manquer beaucoup à la force qui avait su faire la France ? N'eût-on pas été plus sage et mieux inspiré à tous les égards en se contentant de perfectionner et de compléter son ouvrage ? »

IX. — Aux termes de l'art. 4 de la loi des 26 février-4 mars 1790, la division, qu'elle décrétait, n'était actuellement établie que pour l'exercice du pouvoir administratif, sauf ce qui serait ultérieurement ordonné pour les autres services publics, lors de leur réorganisation. Cette réorganisation ne se fit pas attendre et fut adaptée au cadre nouveau (1).

lement afin de mettre en sûreté l'autorité royale, mais principalement pour multiplier les soins et l'attention, reconnaissant qu'un moindre territoire est toujours plus soigné qu'un grand... »

(1) La constitution de 1791 inscrivit au nombre des dispositions fondamentales garanties aux citoyens la création d'une *instruction publique*, commune à tous, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes, et dont les établissements seraient distribués graduellement, dans un rapport combiné avec la division du royaume. Cette organisation demeura longtemps à l'état de projet. Les nombreux décrets de la Convention sur les écoles primaires, non plus que celui du 15 septembre 1793 prescrivant l'établissement de trois degrés progressifs d'instruction, n'eurent pas même un commencement d'application. La

La loi sur le clergé, des 12 juillet-24 août 1790 (1), décida que chaque département formerait un seul diocèse, et que chaque diocèse aurait la même étendue et les mêmes limites que le département. Les dix-huit archevêchés et les cent dix-sept évêchés (cent douze sur le continent et cinq en Corse) qui constituaient la France ecclésiastique, et dont les origines remontaient, pour la plupart, aux temps antérieurs à la monarchie, se trouvèrent ainsi supprimés comme d'un trait de plume, et les quatre-vingt-trois circonscriptions diocésaines, qui les remplacèrent, furent réparties entre dix arrondissements métropolitains, décorés de noms nouveaux empruntés à leur situation géographique (2). La même pensée, qui avait inspiré le système des alternats, fixa

loi de brumaire an IV, rendue en exécution des articles 296 et suivants de la constitution de l'an III, décida qu'il y aurait, dans chaque canton, une ou plusieurs écoles primaires, dans chaque département une école centrale pour l'enseignement des lettres, des sciences et des arts. Ces écoles centrales, dont la pensée première remonte à la loi du 7 ventose an III, étaient destinées à remplacer les anciens colléges, qui, dépouillés de leurs biens et dotations, s'étaient successivement fermés, ou avaient été supprimés. Elles firent place en l'an X aux lycées. La loi du 10 mai 1806, complétée par les décrets de 1808 et de 1811, constitua l'Université sur les bases actuelles où, sauf les modifications résultant de la loi du 28 juin 1833 relative à l'instruction primaire, elle s'est maintenue jusqu'en 1850. Elle était composée d'autant d'académies qu'il y avait de cours d'appel.

(1) Tout ce qui concernait l'exécution de cette loi, que nous n'avons pas à apprécier ici, et qui avait été précédée, on le sait, par la mise à la disposition de la nation, suivant l'expression officielle, du patrimoine séculaire de l'église, appartînt aux corps administratifs. Cependant l'assemblée se réserva de statuer sur les réunions ou suppressions de paroisses. (Décret du 22 septembre 1791.)

(2) La métropole de Paris seule exceptée. Voici les noms des neuf autres arrondissements métropolitains : Métropole des côtes de la Manche (Rouen); métropole du nord-est (Reims); métropole de l'est (Besançon); métropole du nord-ouest (Rennes); métropole

un certain nombre de siéges, vingt-six sur quatre-vingt-trois, dans d'autres villes que les chefs-lieux administratifs.

Dans sa passion d'uniformité, la Constituante avait cru pouvoir imposer aux populations le sacrifice de leurs traditions religieuses ; elle ne devait pas craindre de s'attaquer aux habitudes judiciaires, et d'autant moins que l'inégalité des ressorts ainsi que la multiplicité des juridictions appelaient depuis longtemps une réforme, récemment encore tentée par le Gouvernement lui-même. Tous les anciens tribunaux, sous quelque titre ou dénomination qu'ils existassent, vigueries, châtellenies, prévôtés, vicomtés, sénéchaussées, bailliages, présidiaux, conseils supérieurs et parlements furent supprimés. La loi organique des 16-24 août 1790 leur substitua dans chaque canton un juge de paix, assisté de notables ou prudhommes-assesseurs, dans chaque district un tribunal. Il ne dût plus y avoir en matière civile, que deux degrés de juridiction. Les tribunaux de district connaissaient, en dernier ressort, des sentences des juges de paix, ainsi que des condamnations prononcées par les corps municipaux pour contraventions aux règlements de police. Ils statuaient également en première instance, et, dans ce cas, s'il y avait appel, ils étaient constitués juges les uns à l'égard des autres, suivant un système pour les détails duquel, comme pour les compétences, nous renvoyons au titre V de la loi des 16-24 août.

du centre (Bourges); métropole du sud-ouest (Bordeaux); métropole du sud (Toulouse); métropole des côtes de la Méditerranée (Aix); métropole du sud-est (Lyon). — Pour la liste des anciens archevêchés et évêchés, comme pour celle des parlements, voyez l'appendice.

Un tribunal de commerce pouvait être établi dans les villes où l'administration de département, jugeant son établissement nécessaire, en formerait la demande. A défaut de ce tribunal spécial, les affaires commerciales étaient portées devant les juges de district.

En matière criminelle, l'institution du jury avait pris place définitivement dans la législation. Le décret des 20 janvier - 25 février 1791 décida qu'il serait établi un tribunal criminel pour chaque département.

De même que les évêques et les curés, les juges de paix, leurs assesseurs, tous les membres des tribunaux, y compris l'accusateur public, étaient nommés à l'élection par l'assemblée des électeurs de département ou de district; ils ne pouvaient toutefois être choisis que parmi certaines catégories déterminées (1). Les ecclésiastiques étaient élus à vie, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire pour un temps limité.

Auprès de chaque tribunal civil ou criminel se trouvait un commissaire du roi, agent du pouvoir exécutif, institué par lui, et dont les fonctions consistaient à requérir l'observation des lois dans les jugements à rendre, et à faire exécuter les jugements rendus.

Au sommet de la hiérarchie une cour suprême, sous le nom de *tribunal de cassation*, avait pour mission

(1) Pour être éligible à un évêché, il fallait avoir rempli les fonctions du ministère ecclésiastique dans le diocèse, au moins pendant 15 ans; il suffisait de 5 années de ministère pour l'éligibilité à une cure. Les juges de paix devaient être choisis parmi les citoyens éligibles aux administrations de département et de district, et âgés de 30 ans. Nul ne pouvait être élu juge ou suppléant ou chargé du ministère public s'il n'était également âgé de 30 ans et n'avait été pendant 5 ans juge ou homme de loi, exerçant publiquement auprès d'un tribunal.

de maintenir l'uniformité de la jurisprudence par tout le royaume, en révisant les jugements qui lui étaient déférés pour excès de pouvoir, violation ou fausse application de la loi. (Décrets des 27 novembre — 1er décembre 1790). Les membres de ce tribunal étaient choisis pour quatre ans par les assemblées électorales des départements, divisés à cet effet en deux séries.

Pendant qu'elle opérait les réformes, que nous venons d'indiquer, l'Assemblée Constituante n'avait pas mis en oubli la question financière, objet primitif de sa réunion et dont la solution était de toutes la plus urgente. Le régime nouveau, qu'elle édicta, eût pour base le principe de l'égale contribution de tous aux charges publiques, en proportion de leurs facultés, sans distinction de classes ni de lieux ; elle en a caractérisé l'esprit et les conséquences dans une Adresse aux Français, du 24 juin 1791.

La taille, la capitation et les vingtièmes avaient fait place à une contribution foncière de 240 millions, établie sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties, évalué alors à la somme de 1,200 millions, et à une contribution mobilière de 60 millions, divisée en cinq taxes : taxes personnelle, sur les domestiques, sur les chevaux, sur les loyers d'habitation, du vingtième du revenu. (Lois des 23 novembre — 1er décembre 1790 et 13 janvier — 18 février 1791).

A ces 300 millions s'ajoutaient 60 millions de sous pour livre additionnels, que les départements étaient autorisés à s'imposer pour les dépenses mises à leur charge (frais d'administration, de justice, de perception, travaux publics), 18 millions pour subvenir aux remises et modérations en faveur des contribuables

malheureux ou lésés par la répartition, et 8 millions pour frais de perception à la charge des communautés. On arrivait ainsi au total de 386 millions, soit plus de 70 p. 0/0 du montant des contributions permanentes imposées aux populations et qui, d'après le document que nous venons de citer, devaient s'élever à 538,585,000 livres (1).

Les 30 pour cent restant (152,585,000 liv.) étaient fournis par des perceptions sur les services, les arts et le commerce, savoir : les droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothêque qui avaient succédé, en les simplifiant, aux anciennes taxes de même nature ; les patentes correspondant aux maîtrises et jurandes, aux vingtièmes d'industrie ainsi qu'aux droits d'entrée des villes ; les douanes, reculées aux frontières du royaume ; les postes et messageries ; les poudres et salpêtres, les monnaies, la marque des objets d'or et d'argent. On voit par cette énumération que de tous les impôts con-

(1) Ces 538,585,000 liv. s'augmentaient de 18,000,000 liv. revenus fonciers des forêts et des salines et salins, ce qui portait à 556,585,000 liv. brut, ou 505,412,500 l., frais de perception déduits, l'ensemble des recettes ordinaires. Les besoins de l'année 1791 ayant été évalués à 581 millions, le comité des finances, pour mettre le budget en équilibre, avait dû recourir à des ressources supplémentaires de deux espèces qui consistaient, les premières dans une contribution patriotique (35,000,000 liv.) et le produit des loteries (13,316,000 liv.) ; les secondes dans des remboursements prévus de créances ainsi que l'aliénation projetée d'une partie des approvisionnements de la ferme générale en sels et tabac. L'Adresse aux Français établissait un parallèle entre les 587 millions brut de taxes nouvelles et les anciennes perceptions et impositions de toute nature, qu'elle évaluait fort largement et en y comprenant nombre de sommes qui n'étaient jamais entrées au Trésor, à près de 770 millions, et elle en concluait à un soulagement général pour la nation d'au moins 182 millions, lequel s'accroissait pour la presque totalité des contribuables des 36 millions de taxes payés par les anciens privilégiés.

fiés à la ferme générale, les douanes extérieures seules avaient été conservées. L'assemblée avait cru devoir faire aux préventions populaires en même temps qu'aux doctrines des physiocrates le sacrifice des principales taxes de consommation. Elle avait commis une erreur grave ; car les taxes, dont il s'agit, atteignant les contribuables dans la progression de leurs dépenses, ou du moins de certaines d'entre elles, sont justement considérées comme se proportionnant presque toujours à leurs facultés. Une seconde erreur, qui ne devait pas avoir de moins fâcheuses conséquences que la première, était l'autorité sans contrôle attribuée aux administrations locales, à la fois collectives et irresponsables, pour la confection des rôles et le recouvrement (1) des contributions directes. Chargées ainsi d'assurer la rentrée des trois quarts des recettes budgétaires, ces administrations ne devaient pas se montrer à la hauteur de la mission difficile, il est vrai, qui leur était confiée, mais placer le Trésor vis-à-vis d'inextricables embarras.

Nonobstant les défauts, que nous venons de signaler, l'œuvre financière de la Constituante a été considérée, non sans raison, comme l'une des meilleures qu'il lui ait été donné de mener à fin. L'équité veut que l'on se souvienne que, si cette assemblée a consacré le grand

(1) Le recouvrement s'opérait, aux risques et périls des communautés, par des receveurs auxquels elles adjugeaient au rabais la perception. Les fonds étaient centralisés entre les mains du receveur de district, fonctionnaire nommé à temps par l'administration de chaque district, qui vérifiait sa comptabilité. (Décret des 14-24 novembre 1790). Les receveurs de district, qui encaissaient également certains produits des régies des impôts indirects, se trouvaient, pour le maniement des deniers affectés aux services généraux du budget, placés sous les ordres des commissaires de la trésorerie nationale.

principe de l'égalité de tous devant l'impôt, la royauté avait maintes fois invoqué et tenté d'appliquer le même principe, et que les assemblées provinciales commençaient déjà, on l'a vu dans le chapitre VII de cet ouvrage, à le mettre en pratique.

X. — Il convient maintenant, au point où nous en sommes arrivé, de chercher, en résumant ce qui a été dit aux paragraphes précédents, à déterminer quel était le caractère des fonctions confiées par la loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790 aux assemblées locales, qu'elle instituait.

Dans la pensée du comité de Constitution, telle que l'avait formulée le rapport de Thouret, ces assemblées devaient être uniquement administratives; leur nom même l'indiquait. Etablies dans la classe des agents du pouvoir exécutif, elles ne participaient, à aucun degré, à la puissance législative; ne pouvaient ni accorder au roi ni créer, à la charge de leur circonscription, aucune espèce d'impôt, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce fût. Les différents votes, que nous avons relatés, n'avaient fait qu'accentuer, sur ce point capital, la pensée primitive.

Les conseils de département délibéraient sur tout ce qui intéressait l'ensemble de la circonscription, fixaient d'une manière générale, tant les règles de l'administration que les moyens d'exécution, ordonnaient les travaux et la dépense de chaque année et en recevaient les comptes. Les directoires avaient pour fonctions d'exécuter tout ce qui avait été prescrit par les conseils, ainsi que d'expédier toutes les affaires particulières; pendant l'intervalle des sessions, ils restaient seuls en activité, avaient seuls caractère pour représenter l'administration qui les avait commis, dirigeaient et rece-

vaient seuls la correspondance, soit avec les ministres, soit dans l'intérieur du département; enfin, ils étaient juges du contentieux des contributions directes et des travaux publics. Les administrations de district, entièrement subordonnées à celles de département, ne pouvaient prendre aucunes délibérations en matière d'administration générale; elles avaient surtout des attributions d'instruction de transmission et d'exécution. Les municipalités, dans les fonctions propres au pouvoir municipal, étaient soumises seulement à l'inspection et à la surveillance des corps administratifs; mais elles étaient entièrement sous leur dépendance dans les fonctions propres à l'administration générale, qu'elles n'exerçaient que par délégation (1).

« Le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs administratifs, disait l'instruction du 8 janvier 1790, est que l'autorité descende du roi aux administrations de département, de celles-ci aux administrations de district, et de ces dernières aux municipalités. » Il semble dès lors que les corps administratifs eussent dû être exclusivement subordonnés au roi, de l'autorité duquel ils étaient dépositaires, au nom duquel ils agissaient. En droit cependant, et surtout en fait, ils se trouvèrent relever presque complétement du corps législatif. Celui-ci avait, en effet, sur eux un droit d'inspection, non-seulement en ce qui concernait les questions électorales, la répartition et le recouvrement des contributions directes, mais aussi pour l'ordonnancement et le paiement des dépenses

(1) Loi en forme d'instruction des 12-20 août 1790. Chapitre I. *Objets constitutionnels*. Cette instruction avait pour objet, suivant le préambule, de retracer aux corps administratifs leurs principales fonctions, et spécialement de leur rappeler les premiers travaux auxquels ils devaient se livrer.

assignées en chaque département sur le produit des mêmes contributions. C'était lui qui autorisait les impositions tant ordinaires qu'extraordinaires, lui qui statuait sur les demandes d'emprunts ou d'acquisitions, et il suffit d'avoir feuilleté le volumineux recueil des lois et décrets de la Constituante pour reconnaître que cette assemblée usa, abusa même des pouvoirs que lui conférait la loi du 22 décembre, pour absorber toute initiative locale, et que le rapporteur du projet de loi de 1821 sur l'organisation municipale, M. Pardessus, était dans la vérité des faits quand il disait d'elle : « On l'a vue attirer et donner à ses comités la connaissance des plus petits détails de l'administration (1). Un grand nombre des actes, qu'elle faisait promulguer sous le nom de lois, statuait sur des procès, sur des comptes de revenus communaux, et sur une foule d'autres objets de cette nature. »

Il y avait une entière différence entre les corps administratifs constitués ainsi que nous venons de l'indiquer, et ces états provinciaux, à l'instar du Dauphiné, dont la plupart des cahiers avaient demandé l'établissement; sur ce point comme sur tant d'autres du reste, les mandataires n'avaient pas cru devoir se renfermer dans les termes de leur mandat.

Il y avait grande différence aussi avec les assemblées provinciales de 1778 et de 1787. On retrouvait, il est vrai, dans l'organisation nouvelle, sauf les modifications résultant du fait considérable de la suppression

(1) Voyez, entre autres, dans ce sens le décret des 7-11 février 1791 sur les déclarations à faire par les différents corps administratifs relativement aux édifices nécessaires à leur établissement, et les nombreux décrets rendus pour l'application du premier.

des ordres (1), même hiérarchie, mêmes rouages, presque avec les mêmes noms, avec des fonctions à beaucoup d'égards identiques. Mais les assemblées provinciales, bien que placées sous l'autorité du roi et de son conseil, jouissaient d'une certaine liberté d'action, d'une indépendance plus ou moins complète pour la gestion des intérêts particuliers de leurs circonscriptions ; elles représentaient les contribuables vis-à-vis du pouvoir central et de ses agents, et plusieurs fois, nous l'avons vu, stipulèrent en leur nom.

Autre était le système de la loi du 22 décembre ; il ne comportait pas l'existence de circonscriptions distinctes, dotées d'une autonomie propre. « L'Etat est un, disait l'instruction du 8 janvier ; les départements né sont que les sections d'un même tout. Une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun. » C'était de l'application de ces règles uniformes, la plupart législativement édictées, que se trouvaient chargés les corps administratifs. La suppression des intendants et de leurs subdélégués, que la Constituante, faisant droit cette fois aux vœux de ses commettants, venait de prononcer, y avait joint toutes les attributions de police générale ou touchant à l'ordre public, dont l'exercice avait jusque-là, dans les pays d'états comme dans ceux placés sous l'empire de l'édit de 1787, été réservé et avec raison aux seuls délégués du souverain. Vis-à-vis des intermédiaires électifs, qui lui étaient ainsi imposés, celui-ci eût dû tout

(1) Comme l'avaient demandé Turgot et Le Trosne, comme le proposait encore Calonne en 1787, tous les membres des administrations locales n'y figuraient plus qu'à un seul titre, celui de citoyens. Cette réforme essentielle était la conséquence de la plus grande conquête de la révolution de 1789, l'égalité civile et politique.

au moins, ce semble, être armé d'une autorité forte et incontestée. La loi les déclarait au contraire à peu près irresponsables et inviolables (1), et bornait l'intervention royale au droit illusoire d'approbation, sans moyens sérieux de contrôle. Dans le discours célèbre, qu'il prononça le 4 février 1790 au sein de l'Assemblée nationale à l'occasion des décrets sur l'organisation nouvelle du royaume, soumis à son acceptation (2),

(1) L'art. 11 de la loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790 déclarait que les membres des administrations de département et de district ne pourraient jamais être révoqués, et que leur destitution ne pourrait être que la suite d'une forfaiture jugée.

(2) Le but de ce discours était un appel suprême à la concorde, à l'union de tous les partis, que le roi invitait à se grouper avec lui, sans regrets et sans arrière-pensée, autour de la constitution nouvelle. Voici le paragraphe dans lequel il appréciait l'œuvre de la réorganisation du royaume, dont il déclarait vouloir seconder par tous les moyens en son pouvoir le succès, parce que de ce succès dépendait à ses yeux le salut de la France. « Vous savez qu'il y a plus de dix ans, et dans un temps où le vœu de la nation ne s'était pas encore expliqué sur les assemblées provinciales, j'avais commencé à substituer ce genre d'administration à celui qu'une ancienne et longue habitude avait consacré. L'expérience m'ayant fait connaître que je ne m'étais point trompé dans l'opinion que j'avais conçue de l'utilité de ces établissements, j'ai cherché à faire jouir du même bienfait toutes les provinces de mon royaume; et pour assurer aux nouvelles administrations la confiance générale, j'ai voulu que les membres, dont elles devaient être composées, fussent nommés librement par tous les citoyens. Vous avez amélioré ces vues de plusieurs manières, et la plus esentielle sans doute est cette subdivision égale et sagement motivée, qui en affaiblissant les anciennes séparations de province à province, et en établissant un système général et complet d'équilibre, réunit davantage à un même esprit et à un même intérêt toutes les parties du royaume. Cette grande idée, ce salutaire dessein vous sont entièrement dus; il ne fallait pas moins qu'une réunion de volontés de la part des représentants de la nation; il ne fallait pas moins que leur juste ascendant sur l'opinion générale, pour entreprendre avec confiance un changement d'une si grande importance, et pour vaincre au nom de la raison les résistances de l'habitude et des intérêts particuliers. »

Louis XVI crut devoir signaler les dangers que présentait pour la stabilité même de cette organisation l'impuissance véritable, à laquelle son action se trouvait réduite.

« Je ne dois point le mettre en doute, disait-il; en achevant votre ouvrage, vous vous occuperez sûrement avec sagesse et avec candeur de l'affermissement du pouvoir exécutif, cette condition sans laquelle il ne saurait exister aucun ordre durable au dedans, ni aucune considération au dehors. Nulle défiance ne peut raisonnablement vous rester; ainsi il est de votre devoir, comme citoyens et comme fidèles représentants de la nation, d'assurer au bien de l'Etat et à la liberté publique cette stabilité, qui ne peut dériver que d'une autorité active et tutélaire. Vous aurez sûrement présent à l'esprit que, sans une telle autorité, toutes les parties de votre système de constitution resteraient à la fois sans lien et sans correspondance; et en vous occupant de la liberté, que vous aimez et que j'aime aussi, vous ne perdrez pas de vue que le désordre en administration, en amenant la confusion des pouvoirs, dégénère souvent, par d'aveugles violences, dans la plus dangereuse et la plus alarmante de toutes les tyrannies. »

Les faits ne tardèrent pas à justifier ces observations, et à obliger le législateur à y faire droit, au moins dans une certaine mesure. Le 2 mars 1791 Desmeuniers, au nom du comité de Constitution, présenta un projet sur l'action de la loi en ce qui concernait les corps administratifs, et la détermination des pouvoirs qui devaient les contenir. Des dispositions de ce décret, adopté le 15 mars, nous citerons d'abord celles interdisant, sous peine de suspension, tout concert des corps adminis-

tratifs ou municipaux entre eux, ainsi que toute publication de leur part à l'effet de soutenir ou provoquer la résistance aux ordres des autorités supérieures. Un article leur refusait le droit de s'immiscer dans l'administration, la discipline et le mouvement des armées de terre et de mer. Puis venait une série de prescriptions ayant pour objet de resserrer les liens trop détendus de la hiérarchie.

Les conseils de département ne pouvaient ni discontinuer leurs séances, ni s'ajourner qu'aux époques fixées par la loi, à moins de nécessité reconnue par le roi. Dans le cas où la sûreté intérieure de leur circonscription se trouvait troublée, ils étaient tenus de se réunir d'urgence, à charge d'en aviser le corps législatif ainsi que le pouvoir exécutif, et de se séparer, dès que la tranquillité aurait été rétablie. Les directoires avaient droit de nommer des commissaires pour maintenir ou rétablir l'ordre dans les assemblées primaires et municipales, ainsi que pour recueillir les informations nécessaires à l'administration, s'il y avait refus persistant de les fournir de la part des municipalités ou directoires de districts. Les conseils et directoires devaient exécuter sans délai les ordres émanés du roi, en qualité de chef de l'administration générale, sous le contre-seing du ministre de l'intérieur; mais si ces ordres leur paraissent contraires aux lois, après les avoir exécutés provisoirement, ils en instruisaient le corps législatif.

Le roi avait le droit d'annuler, sous la responsabilité de son ministre, les actes des administrateurs de département, contraires aux lois et aux ordres qu'il leur aurait adressés. Il pouvait, dans le cas d'une désobéissance persévérante ou s'ils compromettaient la

sûreté publique, les suspendre de leurs fonctions. Les mêmes droits, appartenaient aux administrateurs de département à l'égard des administrateurs de district, sauf confirmation du roi, qui, s'ils négligaient d'user de leurs droits, avait la faculté de les exercer à leur place. Toute suspension prononcée ou confirmée devait être notifiée au corps législatif. Celui-ci pouvait ou lever la condamnation prononcée, ou la maintenir, ou même dissoudre l'administration coupable, et, s'il y avait lieu, renvoyer tous les administrateurs ou quelques-uns d'eux devant les tribunaux.

Ainsi, dans les conflits entre l'autorité exécutive et ses propres agents, le dernier mot se trouvait attribué au corps législatif. Les sentiments, dont presque tous les actes de la Constituante portent la regrettable empreinte, lui avaient fait méconnaître un des principes qu'elle venait de proclamer elle-même, celui de la division des pouvoirs.

Un autre acte de l'année 1791, quoique moins important, doit également être cité, c'est le décret du 11 septembre qui supprima les alternats des administrations de département et de district. Cette mesure, imitée de ce qui se passait antérieurement dans certains pays d'états, avait été, on s'en souvient, adoptée en 1789 comme une sorte de transaction entre les rivalités et les prétentions des villes, pour faciliter l'établissement de la nouvelle organisation départementale (1).

(1) Le rapporteur des comités de constitution et d'emplacement justifiait ainsi la suppression : « Votre opinion avait précédé l'opinion publique, et depuis longtemps vous aviez condamné cet expédient conciliatoire... Ce n'est pas seulement une difformité que vous avez à effacer, c'est un mal réel que vous avez à réparer. L'administration du département du Rhône-et-Loire alterne entre

Avant de promulguer la constitution nouvelle, qu'elle donnait à la France, l'Assemblée nationale voulut soumettre son œuvre à une révision générale, destinée à en coordonner les diverses parties. Les mémoires de Bouillé et de Malouet ont fait connaître le projet qu'avaient formé à cette occasion les fractions modérées de la chambre de proposer et d'obtenir l'accroissement nécessaire des prérogatives royales, ainsi que le concours de circonstances qui fit échouer ce projet. Il n'y eut pas de modifications importantes.

Le titre II débutait par déclarer que le royau[illegible]e était un et indivisible, et que son territoire se dis[illegible] buait en 83 départements; ces deux énonciati[illegible] avaient été inspirées par la même pensée. « Dans [illegible] décrets constitutionnels, disait Rabaud Saint-Etien[illegible] qui fit adopter la première, vous avez tout rapport[illegible] principe d'unité, qui doit assurer la stabilité d'un [illegible] pire; le royaume est toujours représenté comme [illegible] chose une. Je demande en conséquence que l'arti[illegible] soit ainsi rédigé. » Et Thouret ajoutait, à propos [illegible] l'indication du nombre des départements : « Cet[illegible]

quatre villes; il en est de même de celles de l'Hérault, du Jura, du Gard et de plusieurs autres; les conseils généraux des départements doivent alterner aussi dans ceux du Var, de l'Isère et de la Drôme en faveur de presque toutes les villes qui y sont situées. Quoi de plus ridicule et de plus onéreux que des administrations ainsi girovagues, qui nécessitent l'ambulance des papiers, des commis, la multiplication des bâtiments pour les recevoir, le doublement des frais des administrateurs. » Le rapporteur poursuivait en faisant remarquer que « le moment était venu où il devenait instant de proscrire cet abus, car aussitôt que les administrations seraient renouvelées, les alternats devaient être exercés et on laisserait une pomme de discorde dans les départements, pour lesquels existait cette institution vicieuse. » L'art. 2 du décret décida que les villes, où les directoires étaient actuellement établis, demeureraient chefs-lieux.

fixation est constitutionnelle ; car la multiplicité des départements est la plus sûre garantie de leur subordination, et le plus fort obstacle aux entreprises fédératives. »

Le chapitre IV, *de l'exercice du pouvoir exécutif,* traitait dans sa section II de l'administration intérieure. Ses dispositions sont celles que nous avons successivement indiquées ; elles ne sont pas à reproduire. L'article 2 seul doit faire exception ; il était ainsi conçu : « Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. Ils sont agents élus à temps par le peuple pour exercer, sous la surveillance et l'autorité du roi, les fonctions administratives. »

Ces termes formels, rapprochés de tout ce qui a été dit dans le présent chapitre, semblent rendre bien difficile d'admettre, malgré l'autorité de ceux qui la soutiennnent, l'opinion qui voudrait que dès l'origine le caractère de *personnes civiles* ait appartenu aux départements (1). Nous croyons au contraire qu'on doit reconnaître, avec le rapporteur du projet de loi de 1851, que « simple division territoriale, fraction de la grande unité, formée uniquement pour en faciliter l'action politique et administrative, le département ne devait pas avoir, dans la pensée de l'Assemblée Constituante, une existence à lui propre et des intérêts particuliers distincts de ceux de l'Etat. »

(1) Nous avions, dans notre première édition, adopté cette opinion, d'après M. Herman, dont le Traité d'Administration Départementale contient sur l'organisation intérieure depuis 1789 d'intéressants renseignements, que nous avons souvent mis à profit. Une étude plus approfondie des documents législatifs de l'époque nous a obligé de revenir à l'avis contraire, qui paraît du reste s'appuyer de l'autorité du savant rapporteur de la loi du 10 mai 1838, M. Vivien.

CHAPITRE IX.

PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE. — CONSTITUTION DE L'AN III. — CONSTITUTION DU 22 FRIMAIRE ET LOI DU 28 PLUVIÔSE AN VIII.

—

I.

La politique avait tenu grande place dans les délibérations et les décisions de la Constituante. Sous la Législative et la Convention, elle devait occuper la scène tout entière, et reléguer l'administration au dernier plan, ou pour mieux dire la mettre en oubli.

Un décret du 20 novembre 1791 autorisa tous les comités de l'assemblée à correspondre directement avec les corps administratifs, pour les renseignements et éclaircissements qu'ils croiraient nécessaires. L'action du pouvoir exécutif se trouvait dès-lors à peu près annihilée en fait, bien que le décret contînt la réserve impossible que dans aucun cas les comités ne donneraient ni avis, ni décision.

Au lendemain du 20 juin, alors que la menace de l'invasion étrangère venait ajouter encore aux maux résultant des désordres intérieurs, la déclaration de *la Patrie en danger* constitua les conseils de département, les conseils de district et les conseils généraux des communes en surveillance permanente. En même temps était décrétée la publicité de leurs séances,

ainsi que de celles des directoires. Cette dernière mesure, dans les circonstances où elle était prise, ne pouvait manquer et eut, en effet, pour conséquence de porter la désorganisation à son comble.

Cependant le relâchement, la rupture presque complète des liens de subordination et de hiérarchie avaient permis aux départements de tenter une résistance au régime de la Terreur. On sait qu'ils succombèrent; toutefois craignant une seconde manifestation, plus heureuse, de l'opposition publique, la Convention s'empressa de pourvoir aux moyens d'en prévenir le retour.

Le décret du 19 vendémiaire an II déclara le gouvernement provisoire de la France révolutionnaire jusqu'à la paix (1). Celui du 12 frimaire suivant organisa ce gouvernement, dont il établit dans la Convention le centre unique d'impulsion. La hiérarchie, qui plaçait les districts, les municipalités, ou toute autre autorité, sous la dépendance des départements, fut supprimée pour ce qui concernait les lois révolutionnaires et militaires, ainsi que les mesures de gouvernement, de salut public et de sûreté générale. La surveillance de l'exécution de ces lois et mesures appartint exclusivement aux districts, à charge d'en rendre compte tous les dix jours aux comités de la Convention; des agents nationaux étaient placés près d'eux

(1) Ce décret avait été précédé de l'acte constitutionnel du 24 juin 1793, qui ne fut jamais appliqué. Son article 78 établissait dans chaque commune une administration municipale; dans chaque district, une administration intermédiaire; dans chaque département, une administration centrale. Les administrateurs et officiers municipaux, nommés par les assemblées électorales et renouvelés tous les ans par moitié, n'avaient aucun caractère de représentation (art. 79-82).

pour les diriger. Les administrations de département, réduites aux directoires, demeurèrent spécialement chargés, sous l'autorité des comités, de la répartition des contributions entre les districts, de l'établissement des manufactures, des grandes routes et des canaux publics, de la surveillance des domaines nationaux.

La loi du 19 fructidor an II, complétant le système d'absorption entière des départements par l'Etat, réunit au principal des contributions foncière et mobilière, pour ne former qu'une seule masse et être versés indistinctement au Trésor public, les sous pour livre additionels, institués à l'origine en vue des dépenses des départements et districts. Comme conséquence les traitements et frais des corps administratifs, ainsi que ceux des tribunaux et juges, furent inscrits au budget général de la république.

II.

I. — La constitution, que la Convention légua à la France et qui prit la date du 5 fructidor an III (22 août 1795), inaugura, au point de vue administratif comme au point de vue politique, un système nouveau. Elaboré par la commission dite *des onze*, le projet fut présenté en son nom par Boissy d'Anglas dans la séance du 5 messidor. Le rapporteur l'avait accompagné d'un discours préliminaire, dont la lecture, suivant le procès-verbal, fut interrompue par de fréquents applaudissements. Les passages relatifs à l'organisation départementale sont intéressants à reproduire; ils contiennent une appréciation, qui a sa valeur, sur l'œuvre de la Constituante.

« Nous avons considéré, disait le rapporteur, l'administration intérieure de la république comme une émanation directe de la puissance exécutive. L'administration doit être uniforme, régulière et constante dans sa marche... Jamais aucune partie du gouvernement n'a dû nécessiter un plus parfait ensemble, un accord plus intime, des combinaisons plus régulières; la moindre rivalité dans ses agents, la moindre opposition dans ses mesures contrarient le bonheur public, attaquent le système général. On a crié contre le fédéralisme; il était dans la constitution de 1791 bien plus que dans l'âme de ceux que l'on accusait de le reproduire, et cependant il ne se réalisa jamais. Les membres de l'Assemblée Constituante, combattus entre le désir de conserver le trône et celui de le miner sourdement, entre la crainte de lui laisser prendre trop de pouvoir et celle de ne pas consolider assez son autorité, avaient cru devoir établir, dans chaque département, une autorité secondaire assez forte pour résister aux usurpations du monarque; mais ils ne virent pas en même temps que ces corps, qui par la nature de leurs fonctions devaient leur être subordonnés, ou seraient en opposition avec lui, ce qui paralyserait l'exécution, ou lui prêteraient leur appui, ce qui préparerait l'accroissement de son pouvoir. Ils ne pensèrent pas que, toute autorité quelconque tendant nécessairement à s'agrandir, des corps administratifs nombreux nommés par le peuple, chargés de fonctions qui les en rapprochent, sans cesse éloignés du centre commun du pouvoir national, pourraient conspirer aussi à rivaliser avec les pouvoirs de la nation, surtout dans un ordre de choses où ces pouvoirs étaient continuellement en guerre; ils ne songèrent pas, d'une autre part, com-

bien il pouvait impliquer de charger d'une exécution secondaire, mais importante, des corps essentiellement délibérants par leur organisation même.

« Les directoires étaient trop nombreux; les conseils généraux étaient inutiles : les premiers délibéraient au lieu d'agir; les seconds, ne se réunissant que pendant un mois, n'apportaient que des notions superficielles, ne pouvaient qu'entraver la marche du directoire, et ne se retiraient effectivement presque toujours qu'après avoir consumé un temps précieux en de longues et inutiles discussions, assez ordinairement générales et politiques. Nous n'avons pu laisser subsister un pareil ordre; il devenait plus dangereux encore dans le système complet que nous vous proposons d'adopter. Si l'administration suprême de la république est confiée aux mains de cinq hommes, pourquoi l'administration secondaire de chaque département nécessiterait-elle un plus grand nombre? Pourquoi, surtout quand l'exécution doit être simple et rapide, organiseriez-vous des corps délibérants, tourmentés du besoin de faire des lois, établissant par leurs arrêtés autant de législations diverses qu'il existe de départements, et s'écartant presque toujours et du véritable but de leur institution, et de cette unité de principes si nécessaire à tout gouvernement. Au lieu des corps administratifs, tels qu'ils ont existé jusqu'ici, nous vous proposons de créer, dans chaque département, une administration de cinq membres, nommés par le peuple, et étant sous la surveillance et l'autorité du pouvoir exécutif. Auprès d'elle sera un commissaire général, chargé de provoquer l'exécution, d'assurer le maintien des lois, et de correspondre directement avec le pouvoir exécutif, par lequel il sera nommé.

« Nous avons cru ne devoir rien changer à la division actuelle de la France en départements : les habitudes sont formées d'après cette division, et tout changement eût entraîné un grand nombre d'inconvénients. Nous avons conservé la nomenclature des départements, à l'exception de celui de Paris, que nous proposons de nommer département de la Seine. Il ne faut pas que dans les plus petites choses il puisse exister un privilége. Les 547 districts, les 44,000 municipalités étaient une superfétation dangereuse; cette immensité d'administrations, toutes agissantes à la fois, trop souvent dans des directions contraires, presque toujours sans subordination, était dans le corps politique un germe d'anarchie et de mort.... Partout un esprit d'opposition se manifestait et se faisait sentir en n'étant divisé que dans son objet.... Au lieu de tant de municipalités, nous vous proposerons d'en établir une seule dans chaque canton : ce changement était réclamé même avant la fin de l'Assemblée Constituante; il fut rappelé à l'Assemblée Législative; votre premier comité de constitution l'avait adopté, et si la constitution de Robespierre le proscrivit impérieusement, c'est qu'elle avait besoin d'un système qui organisât l'anarchie. Au moyen de cet établissement les districts deviennent inutiles et nous les supprimons. Les municipalités de canton seront formées d'un membre pris dans chaque commune actuelle, lequel sera chargé en particulier d'une portion de sa police. Nous avons pourvu aux inconvénients qui résultent des grandes communes, car vous ne supposez pas qu'il entre dans nos vues de vous proposer de rétablir la municipalité de Paris. Chaque municipalité aura une certaine population, mais elle ne pourra en excéder

une autre; ainsi les grandes cités seront divisées en plusieurs communes; nous voulons naturaliser en France l'esprit de famille plus que celui de territoire. »

La Convention adopta, sans lui faire subir aucun changement appréciable, le projet dont on vient de lire l'exposé. Une seule de ses dispositions avait donné matière à discussion sérieuse; c'était celle qui supprimait les districts et leur substituait des municipalités de canton. Plusieurs orateurs combattirent cette innovation dans les séances des 17 et 21 messidor. Ils la considéraient comme de nature à entraver la marche des affaires par les déplacements continuels imposés aux agents communaux; — à assurer la prépondérance des classes riches ainsi que des habitants des chefs-lieux de canton, à raison de la gratuité des fonctions et de la résidence nécessaire au chef-lieu du président et des bureaux; — enfin à augmenter dans une énorme proportion le nombre déjà trop considérable des administrateurs et surtout des employés salariés. Ils signalaient d'une part l'impossibilité de remplacer entièrement les municipalités de communes par des municipalités centrales, de l'autre le danger d'accroître les pouvoirs des administrations de département, et de leur fournir les moyens de se coaliser contre l'autorité supérieure. Ils concluaient au maintien du système des districts comme donnant au gouvernement plus d'unité dans l'action; mais reconnaissaient l'utilité d'une réduction de leur nombre.

Berlier et Daunou, au nom de la commission, soutinrent l'organisation nouvelle, et la firent accepter. Suivant eux, l'administration de district, trop puissante à l'égard des plus petites municipalités, se trou-

vait trop faible à côté et à l'égard de la municipalité d'une grande ville; n'avait pas d'existence propre dans les chefs-lieux de département; toujours établie dans les villes donnait à celles-ci sur les campagnes un genre de domination funeste aux uns et aux autres. La suppression de ce rouage simplifierait et assurerait les rapports entre le directoire exécutif et les pouvoirs locaux; ferait disparaître la cause de bien des rivalités et des tracasseries; conférerait aux administrations de département une autorité plus immédiate et plus ferme, sans qu'il y eût lieu de craindre pour l'unité politique, car le directoire était suffisamment armé par la législation pour réprimer tout acte pouvant lui porter atteinte, et d'ailleurs l'expérience de cinq années venait de prouver surabondamment que les administrations départementales n'avaient de tendance qu'au maintien du gouvernement, quel qu'il fût. Il y aurait moins d'administrateurs, 50,000 seulement au lieu de 450,000; moins de délais et de lenteurs dans l'expédition des affaires; moins de déplacements pour les administrés, qui trouveraient au canton ce qu'ils étaient obligés d'aller chercher au district. Le système administratif, mieux combiné, mettrait un terme à un abus funeste, à ces « missions que les municipalités et les administrations de district donnaient sans cesse à leurs membres, soit vers l'administration départementale, soit auprès du gouvernement. »

II. — La constitution du 5 fructidor inséra parmi ses dispositions fondamentales non-seulement la division de la France en départements, mais la nomenclature même des départements. Aux termes de l'art. 5, chaque département était distribué en cantons, chaque canton en communes. Les cantons conservaient leurs

circonscriptions telles qu'elles existaient antérieurement ; toutefois les limites pouvaient en être changées par le corps législatif, sous la réserve que la commune la plus éloignée du chef-lieu ne le fut pas de plus d'un myriamètre. De même les rectifications des limites des départements étaient subordonnées à la condition, qu'en aucun cas leur surface n'excédât pas cent myriamètres carrés.

Le titre VII réglait l'organisation des corps administratifs et municipaux. Il y avait dans chaque département une administration centrale de cinq membres, se renouvelant par cinquième tous les ans; dans chaque canton une administration municipale au moins. Toute commune d'une population inférieure à cinq mille âmes élisait un agent municipal et un adjoint. La réunion des agents municipaux formait, avec un président choisi dans toute la circonscription, la municipalité de canton. Chaque commune de cinq mille à cent mille habitants avait pour elle seule une administration municipale, composée de cinq à neuf membres, suivant la population. Les communes, qui comptaient plus de cent mille habitants, devaient avoir au moins trois administrations municipales (1). Un bureau central de trois membres, nommés par l'administration de département sauf confirmation du pouvoir exécutif,

(1) L'arrondissement de chacune de ces municipalités devait comprendre trente mille habitants au minimum et cinquante mille au maximum. Conformément au système nouveau établi par la constitution, la loi du 19 vendémiaire an IV divisa Paris en douze municipalités avec un bureau central. Il n'est pas inutile de rappeler à cette occasion que la trop célèbre Commune n'existait plus depuis la loi du 14 fructidor an II, qui avait attribué aux comités de la Convention l'administration entière de la capitale. Les cantons de Bordeaux, Lyon et Marseille eurent chacun trois municipalités et un bureau central.

y était institué pour les objets jugés indivisibles par le corps législatif. La loi du 19 vendémaire an IV comprit sous cette dénomination la police et les subsistances. Les membres des administrations municipales étaient élus pour deux ans, et renouvelés chaque année par moitié. Rééligibles une première fois, ils ne pouvaient l'être une seconde qu'après un intervalle de deux ans. Même clause restrictive se trouvait imposée aux administrations de département.

L'élection à deux degrés, établie par le décret du 22 décembre 1789, avait été conservée, mais avec des modifications. Les assemblées primaires, composées de tous les citoyens âgés de vingt et un ans, domiciliés depuis un an dans le canton et payant une contribution directe, foncière ou personnelle, nommaient un électeur à raison de deux cents citoyens, parmi les propriétaires usufruitiers ou locataires, âgés de vingt-cinq ans, de biens fonds produisant un revenu gradué de cent à deux cents journées de travail, selon l'importance de la commune (1). Les assemblées électorales élisaient les membres de la législature, ceux du tribunal de cassation, les juges, et les administrateurs

(1) C'était une aggravation au système de 1789 qui ne subordonnait l'électorat qu'au payement d'une contribution directe de la valeur de dix journées de travail. On trouve dans le discours déjà cité de Boissy-d'Anglas un intéressant passage, où il soutient la nécessité de ne conférer les droits politiques dans leur intégralité qu'aux hommes qui « possédant une propriété, sont attachés au pays qui la contient, aux lois qui la protégent, à la tranquillité qui la conserve. » Le même orateur justifiait ainsi l'acquittement d'une taxe directe imposée aux membres des assemblées primaires. « Ordonner que nul citoyen ne pourra exercer de droits politiques s'il n'est inscrit au rôle des contributions publiques, ce n'est pas gêner l'exercice de ces droits. C'est consacrer le principe que tout membre de la société doit contribuer à ses dépenses, quelque faible que soit sa fortune. »

de département. La nomination du président de l'administration de canton, ainsi que du juge de paix et de ses assesseurs, appartenait aux assemblées primaires; celle des agents municipaux et de leurs adjoints aux citoyens actifs de chaque commune.

Les administrations départementales et municipales ne pouvaient modifier les actes du corps législatif, ni ceux du directoire exécutif, ni en suspendre l'exécution. Elles ne pouvaient s'immiscer dans les objets dépendant de l'ordre judiciaire. En cas de conflit d'attribution entre elles et les tribunaux, il devait être sursis jusqu'à décision du ministre de la justice, confirmée par le directoire exécutif qui, si une interprétation lui paraissait nécessaire, en référait au corps législatif. Les corps administratifs pouvaient s'adresser directement à la législature pour l'obtention d'une loi.

Les administrateurs étaient essentiellement chargés de la répartition des contributions directes, et de la surveillance des deniers provenant des revenus publics dans leur territoire (1). Au corps législatif appartenait de déterminer les règles et le mode de leurs fonctions, tant sur ces objets que sur les autres parties de l'administration intérieure. La loi, rendue en exécution de

(1) Sur la répartition des contributions directes, voyez lois des 3 frimaire an VII (contribution foncière), 3 nivôse an VII (contributions personnelle, mobilière et somptuaire), 6 fructidor an IV (patentes). Une nouvelle taxe, celle des portes et fenêtres, fut créée par la loi du 4 frimaire an VII; mais elle ne devint impôt de répartition qu'en l'an X. Dans le but de faciliter aux corps administratifs l'exercice des fonctions qui leur étaient attribuées en ces matières, la loi du 22 brumaire an VI institua une *Agence des contributions directes*; ce service, placé sous l'autorité du ministre des finances, avait également pour objet de donner au gouvernement les moyens d'exercer la direction et la surveillance, que lui conférait la constitution. C'était une considérable et heu-

cette délégation, prit la date du 21 fructidor an III. Elle maintenait aux administrateurs de département les attributions, que leur conféraient les lois en vigueur. Les administrations municipales, soit de canton ou autres, devaient connaître dans leur ressort : 1° des objets précédemment attribués aux municipalités ; 2° de ceux qui appartenaient à l'administration générale et que la loi déléguait aux districts. Elles étaient juges, sauf appel à l'administration centrale, des demandes en décharge ou réduction et de celles en remise ou modération formées sur les contributions directes. Les agents municipaux, outre les actes auxquels ils concouraient dans la municipalité du canton, exerçaient les fonctions de police administrative dans leurs communes respectives; ils étaient officiers de l'état civil; enfin de concert avec cinq notables, désignés par la municipalité, ils procédaient à l'assiette et à la répartition des contributions directes. La même loi avait réglé, ainsi qu'il suit, divers points d'organisation :

Le président de l'administration municipale de canton en remplissait les fonctions pendant deux ans. S'il ne résidait pas au chef-lieu, il était tenu de s'y rendre pour le moins deux fois par décade. Il convoquait,

reuse modification au système adopté en 1789; l'instruction, annexée à la loi, faisait observer en effet avec raison que, si la décision devait appartenir exclusivement aux mandataires des contribuables, le travail d'expédition ne pouvait que gagner à être confié à des agents spéciaux. La même tendance se manifesta en ce qui concernait la perception. Le service du recouvrement demeura confié dans les communes aux municipalités qui durent l'adjuger aux enchères (arrêté du 29 frimaire an IV) ; mais la nomination du receveur départemental, substitué aux receveurs de district, fut dévolue au directoire exécutif. La loi du 22 brumaire an VI, que nous venons de citer, subordonna à ce receveur des *préposés aux recettes*, à son choix, mais dont elle détermina le nombre.

toutes les fois qu'il le jugeait nécessaire, les assemblées municipales. Indépendamment de ces réunions extraordinaires, il devait y avoir au moins trois séances par mois, à des époques déterminées. Les administrateurs de département élisaient annuellement un président dans leur sein ; ils touchaient un traitement, de même que les commissaires des bureaux centraux. Jusqu'à ce que la situation du Trésor permit de salarier les autres fonctions administratives, elles devaient être considérées comme une dette civique et rester gratuitement exercées. Les administrations municipales et départementales fixaient, de l'agrément des autorités supérieures, le nombre de leurs employés et nommaient leur secrétaire en chef, auquel appartenait le choix de ses collaborateurs.

L'expérience faite du régime institué en 1789, et dont Boissy d'Anglas avait si bien caractérisé à cet égard les défauts, devait nécessairement déterminer le législateur de l'an III à conférer au pouvoir exécutif des moyens de contrôle et d'action plus efficaces vis-à-vis des autorités locales. Le directoire nommait auprès de chaque administration municipale et départementale, un commissaire chargé de surveiller et requérir l'exécution des lois. Ce commissaire révocable ne pouvait être pris que parmi les citoyens domiciliés depuis un an dans le département ; il touchait un traitement.

Les administrations municipales étaient subordonnées aux administrations de département, et ces administrations l'étaient à leur tour aux ministres (1). En consé-

(1) Cette subordination semble avoir été assez difficile à maintenir ; un arrêté du directoire, en date du 17 pluviôse an V, inséré au Bulletin des lois, dût interdire formellement toutes demandes de renseignements et questions adressées aux ministres par les

quence les ministres avaient le droit d'annuler les actes des administrations de département, et celles-ci les actes des administrations municipales, lorsqu'ils étaient contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures. En cas de contravention persistante, les administrateurs pouvaient être suspendus. Aucune annulation ni suspension ne devenait définitive avant d'avoir été confirmée par le directoire exécutif, qui prononçait seul la destitution et le renvoi devant les tribunaux, s'il y avait lieu (1). Les administrations, soit de département, soit de canton, avaient la faculté de correspondre entre elles, mais seulement sur les affaires rentrant dans leurs attributions, et non sur les intérêts généraux de la république. Toute administration devait annuellement le compte de sa gestion, et communication de ses actes aux administrés. Les comptes rendus par les administrations départementales étaient imprimés.

III.— Les modifications, introduites par la constitution du 5 fructidor dans l'organisation administrative, eurent leur influence sur l'ordre judiciaire. Les tribunaux civils de district supprimés firent place à un tribunal unique par département, composé de vingt juges électifs, d'un commissaire et de son substitut tous deux à

agents municipaux, administrations de cantons et receveurs directement et sans l'intermédiaire des administrations centrales ; et quelques mois plus tard (17 messidor) ces administrations reçevaient à leur tour l'injonction de se conformer provisoirement, sans attendre la confirmation du directoire, aux décisions des ministres portant approbation, limitation, modification ou annulation de leurs actes.

(1) Lorsque les cinq membres d'une administration centrale étaient destitués, le directoire pourvoyait à leur remplacement jusqu'à l'élection suivante, invariablement fixée au mois de germinal de chaque année; mais il ne pouvait faire porter ses choix que sur d'anciens administrateurs du même département.

la nomination du directoire. En même temps, afin d'éviter aux citoyens des déplacements longs et onéreux, la compétence des justices de paix fut étendue. L'appel des jugements rendus par le tribunal civil se portait à celui de l'un des trois départements les plus voisins. Le tribunal criminel établi par le décret du 20 janvier 1791 fut maintenu; il devint juge d'appel des tribunaux correctionnels institués, au nombre de trois au moins et de six au plus, dans chaque département (1).

La loi du 19 vendémiaire an IV, que nous avons déjà citée, détermina les chefs-lieux des départements, l'emplacement des tribunaux civils et criminels, ainsi que le nombre et les circonscriptions des tribunaux correctionnels. Ces circonscriptions s'élevaient à 436.

IV.—La loi du 19 fructidor an II avait prononcé la confusion du budget des départements, si l'on peut donner ce nom à l'ensemble des dépenses que le législateur de 1789 avait spécialement mises à la charge des contribuables de chacune de ces circonscriptions, avec le budget de l'Etat. La loi du 28 messidor an IV, complétée par celles des 15 frimaire an VI et 11 frimaire an VII, rétablit la distinction des dépenses publiques, suivant leur nature, et régla en même temps la manière dont elles devaient être acquittées. Les dépenses

(1) Aux termes de l'art. 150 du code du 3 brumaire an IV, la justice, pour la répression des délits, était administrée : 1° par les tribunaux de police établis dans l'arrondissement de chaque administration municipale, relativement aux délits dont la peine n'était portée par la loi ni au-dessus de la valeur de trois journées de travail, ni au-delà de trois journées d'emprisonnement; 2° par les tribunaux correctionnels, relativement aux délits dont la peine excédant ou trois journées de travail, ou trois jours d'emprisonnement, n'était néanmoins ni afflictive ni infamante; 3° par les directeurs du jury d'accusation et les tribunaux criminels, relativement aux délits qui emportaient peine afflictive ou infamante.

furent partagées en quatre classes, savoir : *générales*, réglées chaque année par le corps législatif, supportées par tous les citoyens et acquittées au moyen du produit des propriétés nationales et des diverses contributions publiques; *départementales; municipales de canton; communales*. Ces trois dernières catégories de dépenses, à la charge des seuls habitants de la circonscription, et couvertes en majeure partie par des centimes additionnels au principal des impôts directs (1), se décomposaient ainsi :

Dépenses départementales : traitements et matériel des administrations centrales, des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce, des écoles centrales ou colléges d'enseignement secondaire, entretien et réparation des édifices publics et des prisons, taxations et remises du receveur et de ses préposés, enfin autres dépenses autorisées par les lois et nécessaires à l'administration du département.

Dépenses municipales de canton : traitements du juge de paix, de son greffier, des secrétaires et commis de l'administration municipale, frais de bureaux, en-

(1) Ces centimes ne portaient que sur la contribution foncière et la contribution personnelle-mobilière. L'immunité, dont jouissaient et ont joui jusqu'à nos jours les autres taxes directes, tenait à une raison historique. L'établissement des centimes locaux date de la loi du 17 avril 1791 ; les patentes n'ont été créées que par la loi du 21 du même mois, et les portes et fenêtres remontent seulement, nous venons de le dire, à l'année 1798. Les départements n'avaient pas d'autres ressources que les centimes. Les municipalités de canton y joignaient le dixième du produit des patentes ainsi que la moitié des amendes de police ; les communes, les revenus de leurs biens patrimoniaux et le produit de la location des places dans les halles et marchés. Les communes, formant à elles seules un canton, pouvaient en outre obtenir du corps législatif l'autorisation d'établir à leur profit des taxes indirectes sur la consommation locale.

tretien ou location de la maison commune, frais des fêtes publiques, dépenses de la garde nationale, salaires des gardes-champêtres, écoles primaires, subventions aux hospices civils et établissements de bienfaisance.

Dépenses communales : entretien du pavé, de la voirie, des édifices et biens communaux, frais de garde des bois, registres de l'état civil, remises des percepteurs, frais d'éclairage, d'enlèvement des boues et d'autres objets de sûreté, propreté et salubrité.

Les dépenses départementales étaient réglées chaque année, d'après les lois relatives à chacune d'elles, par les ministres de l'intérieur et de la justice, sur la proposition des administrations centrales. Ces administrations réglaient à leur tour les dépenses municipales et communales. Les comptes étaient arrêtés dans la même forme.

Les centimes additionnels, imposés pour faire face à ces diverses dépenses, ne pouvaient en aucun cas excéder le maximum fixé annuellement par la loi de finances. Les départements, pour lesquels le maximum se trouvait insuffisant, pouvaient recevoir une allocation sur le *fonds commun* institué à cet effet et mis à la disposition du ministre de l'intérieur (1). Il existait

(1) Indépendamment des centimes du fonds commun proprement dit, d'autres centimes devaient être imposés dans chaque département pour non-valeurs, remises ou modérations, secours à accorder en cas de grêle, incendie, inondations et autres accidents fortuits. Le fonds commun, supprimé en l'an VIII, rétabli en 1816, avait été peu à peu depuis lors détourné de sa destination primitive, et, au lieu de servir à assister les départements pauvres, se trouvait accroître les ressources des départements riches. La loi du 18 juillet 1866 en a prononcé la suppression et lui a substitué un fonds de subvention, pris sur les ressources générales de l'Etat.

également dans chaque département un fonds de supplément destiné à couvrir le déficit des municipalités de cantons, composés de plusieurs communes.

Quand on se reporte à la nomenclature des dépenses, auxquelles le législateur de l'an IV appelait les départements à pourvoir, on reconnaît aisément que ces dépenses constituaient en réalité une charge de l'Etat; c'était du reste l'Etat seul qui en ordonnait l'inscription au budget local, et qui en déterminait le montant. Le régime nouveau, suivant la juste remarque du rapport fait à la chambre des députés sur la loi de 1838, avait pour but bien moins de créer des ressources financières distinctes aux départements, que de soulager le budget de l'Etat, et de diminuer en apparence le poids des charges publiques.

V. — L'auteur du rapport, que nous venons de citer, M. Vivien a formulé un jugement sévère sur l'organisation établie par la constitution du 5 fructidor. « En supprimant, dit-il, les conseils délibérants et en laissant à des assemblées l'action administrative, elle privait à la fois le pouvoir de toute vigueur et les citoyens de toute garantie. Elle avait détruit une des bases essentielles du système de l'Assemblée Constituante, et conservé en même temps ce que ce système contenait de vicieux. »

Le rouage nouveau, qu'instituait le législateur de l'an III pour remplacer tout ensemble le district et dans une large mesure la commune elle-même, la municipalité de canton était, appliquée à une circonscription de moindre étendue, une réminiscence de ce qu'avait proposé Thouret dans son rapport du 29 septembre 1789. La partie du projet, relative à la création du district-commune, s'était trouvée, on s'en souvient,

profondément modifiée dans le cours de la discussion. Malgré ses tendances novatrices, la Constituante avait reculé devant la perturbation totale, qu'elle eût par là apportée dans des habitudes établies de temps immémorial, dans un régime consacré par les siècles. Elle s'était ralliée à ce principe éminemment juste que l'administration communale est faite pour être placée le plus près possible des administrés, pour vivre au milieu d'eux. Les défiances, qu'elle nourrissait contre le pouvoir exécutif, ne lui avaient pas toutefois permis de constituer d'une manière suffisante le contrôle, que ce pouvoir doit être d'autant plus en mesure d'exercer sur les autorités locales, que celles-ci sont plus libres dans leur action. Les troubles civils, la guerre étrangère avaient encore ajouté à la confusion, au désordre, conséquences nécessaires du système. La Convention crut pouvoir y remédier en transformant l'organisation municipale, groupant ses 44,000 unités en 6 ou 7,000 corporations du même modèle, et les plaçant ainsi plus à portée de la surveillance du gouvernement. L'expérience ne tarda pas à prouver qu'elle s'était trompée, et que le mode qu'elle avait adopté ne faisait que compliquer, qu'aggraver la situation.

« La division cantonale avait le triple inconvénient de mettre en fonctions un grand nombre d'administrateurs incapables, d'éloigner des administrés le service le plus nécessaire de l'administration, et de la rendre aussi dispendieuse que mauvaise. » Ces assertions de l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse ont été développées et corroborées par le tribun Delpierre, dans le discours qu'il prononça au corps législatif à l'appui de la loi, et dont nous aurons encore occasion de parler. Il y signalait les embarras, les

tiraillements, la stagnation des affaires et les excessives dépenses, qui résultaient du morcellement du territoire en plus de six mille fractions d'administration de second ordre.

« Tous les citoyens qui ont été membres des administrations centrales, disait-il, attesteront que, dans l'innombrable quantité de ces petits satellites qui devaient se mouvoir dans la sphère de la principale planète, il y en avait toujours un quart qui était stationnaire. Cette immobilité, cette inertie étaient le produit de la composition de ces administrations locales. Circonscrites, il fallait trouver dans leur arrondissement les magistrats que la loi appelait au timon des affaires ; on allait chercher à la charrue, emprunter aux professions mécaniques, le commissaire, le président et le secrétaire du canton ; on faisait d'un bon agriculteur, d'un industrieux artisan, un administrateur monopole... Cette multitude d'arrondissements échappait à la surveillance des administrations supérieures ; elle favorisait le despotisme des petits dépositaires de l'autorité municipale ; cachés dans leur chambre et leur obscurité, les affaires qui en sortaient n'étant point dégrossies, parce qu'on n'y avait aucune idée des lois, et par conséquent du contentieux, nécessitaient de la part des administrateurs de département, des renvois et des instructions perpétuels... Sur cent administrations de cantons ruraux, il y en avait quatre-vingt-dix-neuf où un seul homme faisait tout ; c'était ou le président, ou le commissaire, ou le secrétaire ; les agents qui, réunis au chef-lieu, formaient un corps délibérant et une autorité, s'accordaient entre eux une indulgence et une protection dont ils pouvaient avoir respectivement besoin, puis rentraient tout puissants

dans leurs communes, et sans autre frein que leur moralité personnelle. Qu'y avait-il de populaire dans une forme d'administration qui n'offrait aux administrés aucune garantie positive, et ne soumettait les administrateurs qu'au vain fantôme d'une responsabilité collective ? »

III.

« L'Assemblée Constituante et la Convention nationale, après avoir successivement remanié l'organisation administrative de la France, avaient abouti à un état de choses qui était l'anarchie même. Des administrations collectives à tous les degrés, délibérant perpétuellement, n'agissant jamais, ayant à leurs côtés des commissaires du gouvernement central chargés de solliciter auprès d'elles, ou l'expédition des affaires de l'état, ou l'exécution des lois, mais privés du pouvoir d'agir eux-mêmes, tel était au 18 brumaire, suivant l'illustre historien du Consulat et de l'Empire (t. I., p. 150), le régime départemental en vigueur. »

Nous avons à dire maintenant comment de ce chaos le gouvernement consulaire sût faire sortir, comme d'une seule pièce, l'organisation, qui est encore aujourd'hui la nôtre.

I. — L'article 1er de la constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), portait que le territoire européen de la république était distribué en départements et *arrondissements* communaux (1). Cette

(1) La division en départements et en arrondissements est encore aujourd'hui celle de la France. La première n'a jamais été sérieusement contestée. « Cette division, disait l'orateur du gouvernement Chaptal dans la séance du corps législatif du 28 plu-

nouvelle circonscription est généralement considérée comme une des conceptions de Sieyès, dont le projet avait été pris pour base de la constitution, et qui déjà, on s'en souvient, avait sinon inspiré la division départementale, du moins concouru à son établissement. L'arrondissement communal devait en premier lieu servir à l'exercice des droits politiques ou de cité; il formait le ressort d'une administration locale; pouvait

viôse, qui a résisté à tous les orages d'une longue révolution, a paru toujours respectée et inébranlable au milieu des ruines et des destructions. Elle est aujourd'hui si solidement établie, qu'elle a toute passé dans notre langue, qu'elle est rappelée dans toutes nos relations, et qu'elle est devenue pour le peuple, non-seulement une habitude, mais presque un besoin. » M. de Martignac s'exprimait à-peu-près dans les mêmes termes, en présentant, dans la séance du 9 février 1829, le projet de loi relatif à l'organisation des conseils d'arrondissement et de département : « Quoique la création des départements ne date pas encore de quarante années, et celle des arrondissements de vingt-huit, il est certain que la combinaison de ces fractions territoriales est entrée dans nos mœurs, s'est mêlée avec nos usages, et qu'on ne pourrait les modifier aujourd'hui sans blesser beaucoup d'intérêts et sans apporter un trouble fâcheux dans nos habitudes. » Le maintien de la circonscription départementale n'exclut nullement à nos yeux la possibilité, l'utilité pour les départements de se grouper, de se concerter ensemble en vue d'intérêts communs. Ce serait la réalisation féconde de la pensée émise en 1789 par les députés de la Bretagne et du Languedoc.—L'arrondissement a été plusieurs fois attaqué au point de vue du conseil chargé de la gestion de ses intérêts locaux, — nous en parlerons plus loin, — mais il ne semble pas l'avoir été comme ressort administratif; du moins la constitution du 4 novembre 1848, qui établit des conseils cantonaux, en consacrait nonobstant l'existence. « La division du territoire en départements, arrondissements, cantons et communes est maintenue, disait l'art. 76. Les circonscriptions actuelles ne pourront être changées que par la loi » — « Il y a : 1° dans chaque département une administration composée d'un préfet, d'un conseil général et d'un conseil de préfecture; 2° dans chaque arrondissement un sous-préfet; 3° dans chaque canton un conseil cantonnal; 4° dans chaque commune une administration composée d'un maire, d'adjoints et d'un conseil municipal. » (Art. 77.)

le devenir d'un tribunal de première instance; enfin avait un ou plusieurs juges de paix.

La constitution se bornait à ces énonciations, et à conférer au Premier Consul le droit de nommer les fonctionnaires de tous les ordres ainsi que les membres des administrations locales, sous la condition de choisir les uns comme les autres sur les listes dites *de confiance*, que dressaient les colléges électoraux d'arrondissement et de département (1). L'organisation administrative fut l'œuvre d'une loi dont la date est restée célèbre, celle dn 28 pluviôse an VIII.

La rédaction de cette loi avait été confiée au conseil d'état, corps politique et administratif à la fois, qui rappelait à certains égards l'ancien conseil du roi, et que la constitution venait de placer à côté du gouvernement pour rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et résoudre les difficultés qui s'élevaient en matière administrative. L'exposé des motifs, signé de Rœderer, fut présenté au corps législatif le 18 pluviôse. Il était divisé en deux parties.

La première traitait de l'établissement des arrondissements communaux. Les circonscriptions adoptées étaient pour la majeure partie celles dont l'expérience avait déjà consacré les avantages pour la police correctionnelle, ainsi que pour les recettes des contributions

(1) L'art. 75 de la constitution édictait la disposition bien connue, aux termes de laquelle les agents du gouvernement ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du conseil d'état. Cette disposition, on l'a trop souvent perdu de vue, ne faisait que préciser les règles posées par divers actes de la Constituante, et notamment par la constitution des 3-14 septembre, dont l'art. 3 (chap. V, titre III) interdisait aux tribunaux de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.

directes, instituées par la loi du 22 brumaire an VI (1). Il n'avait été apporté aucun changement aux anciennes limites des départements.

La seconde partie de l'exposé des motifs, relative au système administratif, débutait par poser un principe, qui depuis lors a toujours dominé la matière : « administrer doit être le fait d'un seul homme, juger le fait de plusieurs. » Pour conformer l'organisation nouvelle à ce principe, les attributions complexes des administrations locales avaient été séparées en trois services distincts, répondant à trois ordres d'idées également distincts :

1° L'administration proprement dite qui comprenait l'agence de communications réciproques entre la

(1) Les délimitations des arrondissements sont encore aujourd'hui à-peu-près les mêmes qu'en 1800. Il n'est donc pas sans intérêt de rappeler les règles suivies alors par la section de l'intérieur. Le rétablissement des anciens districts lui avait paru devoir multiplier les circonscriptions sans utilité pour les citoyens, et avec dommage pour le gouvernement. Elle avait cru préférable d'arrêter une division nouvelle en combinant les arrondissements de police correctionnelle et ceux de recette. Partout où ces arrondissements concordaient, elle les avait adoptés. Quand la différence de division avait nécessité un remaniement, elle s'était décidée pour le mode qui donnerait un moindre nombre de circonscriptions. Dans tous les changements de limites elle s'était rapprochée le plus possible de l'arrondissement de recette, pour éviter les mouvements dans la comptabilité, et le recouvrement des impositions. Au contraire, quand il y avait eu concurrence entre deux chefs-lieux, celui de police correctionnelle avait souvent obtenu la préférence, parce que le lieu des séances du tribunal étant disposé, et les maisons de détention établies, on assurait une économie de temps et d'argent en les désignant. La section avait en même temps émis l'avis, lequel devait être suivi, que l'arrondissement administratif et l'arrondissement judiciaire fussent les mêmes dans le double intérêt des citoyens et des autorités. (Rapport fait par Regnault de Saint-Jean-d'Angély au conseil d'état, le 16 pluviôse.)

volonté publique et les intérêts particuliers, l'action directe sur les choses et sur les personnes privées dans toutes les parties mises sous l'autorité immédiate des administrateurs, enfin la procuration d'action dans les parties d'administration remises aux subordonnés. Sous cette dernière dénomination un peu bizarre, le rédacteur de l'exposé des motifs rangeait les fonctions suivantes, qu'il déclarait constituer l'attribution principale de l'administrateur de département : instruction sur le sens des lois et règlements, impulsion, direction, inspection, surveillance, sanction des propositions utiles, contrôle des actes suspects, réformation de ceux contraires aux lois, réparation des omissions ou des injustices, censure et correction des fonctionnaires. L'administration était, à chaque degré de la hiérarchie, confiée à un seul magistrat responsable : au préfet dans le département, au sous-préfet dans l'arrondissement, au maire dans la commune.

2° Les jugements qui se rendaient d'office en matière de contributions, et qui consistaient dans les différentes répartitions, d'abord entre les masses des contribuables, ensuite entre les individus. La répartition entre les arrondissements, celle entre les villes, bourgs et villages étaient remises à des conseils généraux de département et à des conseils d'arrondissement; elles formaient leur fonction essentielle. Accessoirement à ce service le gouvernement proposait de leur attribuer le vote des deniers spécialement affectés aux dépenses locales, la discussion du compte rendu par le préfet de l'emploi de ces deniers, la faculté d'exprimer une opinion sur l'état et les besoins de leur circonscription. La répartition des taxes entre les contribuables demeurait confiée à des répartiteurs munici-

paux ; mais la mission de faire connaître les intérêts des habitants, d'assurer leurs droits, de régler leurs affaires domestiques appartenait aux conseils municipaux, dont le projet proposait le rétablissement dans chaque commune. Pour Paris, le conseil général remplissait les fonctions de conseil municipal.

3° Le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. Il était remis à un conseil de préfecture, tribunal spécial placé sous la présidence du préfet. L'institution de ce conseil avait paru nécessaire pour garantir les parties intéressées de jugements portés sur des rapports et des avis de bureaux, pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles et à ses formes, pour garantir tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté, qu'on ne pouvait guère attendre d'un jugement rendu par un seul homme. Le gouvernement croyait avoir pris un juste milieu entre le régime ancien qui, au détriment du trésor public, séparait la justice administrative et l'administration comme inconciliables, et le nouveau qui les cumulait dans les mêmes mains, comme si elles eussent été une seule et même chose.

« Le système d'administration proposé, disait un des orateurs du gouvernement Chaptal, est le seul, parmi tous ceux qui nous sont connus, qui concilie la promptitude de l'exécution de la loi avec les principes de justice, sur lesquels repose la liberté des citoyens. Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci aux maires ; de manière que la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux

dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique. Les conseils populaires sont placés, pour ainsi dire, au-dessous de la ligne d'exécution ; ils veillent aux intérêts de tous et maintiennent la justice dans l'administration elle-même. »

II. — Le projet de loi soumis à l'examen du tribunat, suivant le régime constitutionnel d'alors, fit l'objet d'un rapport de Daunou. Celui-ci, qui dans les conférences tenues entre le Premier Consul et Sieyès venait de remplir les fonctions de rédacteur de la constitution, n'en commençait pas moins à manifester contre le gouvernement une opposition, qu'il devait accentuer bientôt davantage ; il se souvenait d'ailleurs de la part qu'il avait prise à l'organisation administrative de l'an III. Aussi son rapport, présenté le 23 pluviôse au tribunat, répété le 27 au corps législatif, formulait-il, bien qu'il conclut à l'adoption, de nombreuses critiques, dont nous reproduirons seulement les plus saillantes.

En ce qui touchait le titre I, les objections étaient surtout constitutionnelles. Daunou se demandait quel caractère le législateur avait entendu donner à l'arrondissement communal, et à l'administration qu'il y établissait : cette administration ne pouvait être immédiate ; car le territoire, qui constituait son ressort, se trouvait trop étendu pour que d'elle-même et par ses propres moyens elle atteignit les personnes et les choses. Elle était donc intermédiaire ; et en effet les municipalités nouvelles, dont on proposait la création, ne formaient pas, comme sous l'empire de l'acte constitutionnel du 5 fructidor, de simples agences d'exécution, mais de véritables administrations subordonnées et primaires. Or la constitution ne parlant que

de deux degrés d'administration, était-il loisible dans son silence d'en établir un troisième? Telle était la difficulté que soulevait le rapport, tout en reconnaissant que, si l'affirmative paraissait susceptible d'être admise, la subdivision proposée en 402 arrondissements s'adaptait parfaitement au degré intermédiaire. Quant à la division départementale, malgré les avantages de certaines rectifications, il concluait à son maintien pur et simple, comme un bien certain qu'il convenait de préférer à toutes les espérances.

Les critiques adressées par Daunou aux dispositions du titre II étaient d'une toute autre nature. Il donnait son approbation aux distinctions établies entre les attributions complexes des anciennes administrations locales, et exprimait seulement le regret que ce retour aux véritables principes de la matière ne fût pas assez entier. « Placer à chaque degré de l'échelle territoriale, disait-il, un seul agent destiné à recevoir et à transmettre les mouvements de la puissance exécutive, confier à un bureau spécial le jugement du contentieux en matière d'administration, charger enfin de la répartition de l'impôt des propriétaires désignés par la confiance publique, ce sont là des idées éminemment justes et salutaires, auxquelles les rédacteurs du projet auraient bien dû se confier assez pleinement, pour oser les appliquer sans altération et sans réserve aux diverses parties de leur travail. »

Ce qui à ce point de vue lui semblait surtout défectueux, c'était la prépondérance donnée aux préfets dans les actes des bureaux du contentieux, le droit même qui leur était reconnu de participer au jugement d'une contestation entre les administrés et l'administration, dont ces mêmes préfets se trouvaient seuls chargés. Il se

plaignait que le projet ne fît pas assez connaître l'organisation des municipalités, pour qu'on pût en apprécier les inconvénients et les avantages. Il signalait enfin comme peu conciliables avec le pacte constitutionnel l'absence de toute administration communale pour la ville de Paris, ainsi que la délégation faite aux préfets, en ce qui concernait les maires et les adjoints, du droit personnel de nomination des administrations locales, attribué au Premier Consul.

Deux orateurs du gouvernement, Rœderer et Chaptal, répondirent devant le corps législatif au rapport de Daunou. En même temps un de ses collègues, Delpierre, faisait connaître les motifs qui avaient déterminé le vote favorable du tribunat, et le discours qu'il prononça, à cette occasion, forma comme la contre partie du rapport; il est intéressant d'en résumer ici les principaux arguments.

L'orateur du tribunat débutait par déclarer que les bases, données par le gouvernement au nouveau système administratif, étaient celles qu'indiquaient depuis longtemps les observateurs éclairés comme le seul moyen capable de faire cesser les embarras, la mobilité et les retards inséparables « d'une agence d'exécution à plusieurs têtes. »

Abordant la question des trois degrés d'administration, il établissait que ces trois degrés existaient même sous la constitution de l'an III, laquelle s'était bornée à en réunir deux dans la personne des agents municipaux, qui se trouvaient ainsi appelés presque toujours à régler comme supérieurs au chef-lieu de canton, ce qu'il leur avait convenu d'exécuter comme subalternes dans leurs communes respectives. « Cette monstruosité ne pouvait être citée pour modèle. »

Suivant lui, la constitution de l'an VIII n'avait nullement entendu placer les communautés d'habitants, les villes, bourgs et villages sous l'action immédiate des administrateurs d'arrondissements communaux. Certains services, tels que ceux de l'état civil et de la police, devaient toujours se trouver à la portée des administrés, fonctionner au milieu d'eux. D'ailleurs les communes avaient entre elles trop de différences en tous genres relativement aux chemins vicinaux, aux édifices publics, aux biens, aux affouages et pâtures, aux dépenses, aux revenus, aux charges, pour qu'il fût possible de les assujétir à une règle unique, d'opérer la fusion de tant d'éléments hétérogènes. Le projet de loi présentait donc une disposition réfléchie et indispensable en créant, ou plutôt en laissant subsister, un degré d'administration inférieure, qu'on avait mutilé et comprimé pendant quelque temps, mais qu'il n'était pas dans le pouvoir des lois d'anéantir. L'opinion publique accueillerait avec reconnaissance la restauration de ces autorités essentiellement populaires, qui retraçaient l'idée d'un gouvernement paternel. Le silence de la constitution n'avait d'autre portée que de placer l'établissement et l'organisation des municipalités entièrement dans le domaine législatif.

Il en était de même de la délégation aux préfets du droit de nommer les maires, les adjoints et les membres des conseils municipaux. Sans nul doute, il eût été désirable que l'élection de ses magistrats locaux pût être confiée au peuple lui-même ; mais telle était la situation du pays que l'esprit de parti ne dicterait que trop souvent les choix, et que la bigarrure, qui résulterait de l'appel aux assemblées communales, serait bien plus propre à perpétuer l'agitation qu'à ramener

l'équilibre et le repos. La sagesse prescrivait actuellement de sauver le peuple de ses propres écarts et de le diriger d'une main ferme dans la route de l'ordre, dont il avait perdu l'habitude, et pour ainsi dire les éléments.

Delpierre examinait et discutait les objections élevées par Daunou contre la participation du préfet aux jugements du conseil de préfecture, et la voix prépondérante qui lui était attribuée. Il faisait remarquer que le système nouveau constituait, au profit des justiciables, une amélioration essentielle sur le régime qui, depuis 1789, établissait l'administrateur juge de ses propres actes; mais qu'en leur donnant ces garanties il était nécessaire aussi, dans l'intérêt de la république, qui se trouvait toujours la plus mal défendue des parties figurant aux procès, que l'administrateur pût se faire entendre, se faire écouter des juges et les ramener à l'intérêt public, comme eux-mêmes le ramèneraient aux intérêts particuliers (1).

Enfin il signalait un point qui toujours a son importance, mais qui dans les circonstances d'alors en avait plus encore : l'économie considérable de frais qui résulterait de l'organisation administrative nouvelle. Il la chiffrait aux trois cinquièmes de ce que coûtaient

(1) « Il est de l'essence, disait-il, de l'administration que les intérêts de la république se trouvent liés aux contestations sur lesquelles elle prononce : toutes les autres sont du ressort des tribunaux. L'objet de ces contestations appartient ou à l'impôt, ou à la grande voirie, ou à la confection des chemins, ouvertures de canaux et autres ouvrages publics ou aux domaines nationaux. Quoi! le gouvernement qui est chargé de veiller à tout ce qui touche à la propriété et au trésor public, ne pourra faire intervenir son agent principal dans l'examen et la décision des demandes qui roulent sur toutes ces matières. On raisonnerait, ce me semble, avec bien plus de justesse si de ce qu'il y est intéressé on

les administrations centrales et de canton, dont les dépenses s'élevaient à 29 millions ; et ses prévisions devaient se trouver même au-dessous de la réalité. Un règlement du 26 ventôse an VIII fixa, en effet, les traitements des préfets, sous-préfets et conseillers de préfecture à 2,945,400 f., ceux des employés ainsi que les frais de bureaux, loyers de maisons, dépenses imprévues, etc., à 4,783,000 fr., au total : 7,728,400 fr. seulement.

III. — Adopté par 217 suffrages sur 280 votants, dans la séance du 28 pluviôse, le projet du gouvernement fut promulgué le 8 ventôse suivant (27 février 1800) sous ce titre : *Loi concernant la division du territoire de la République et l'administration.*

L'article unique du titre I approuvait la division du territoire européen en départements et arrondissements communaux, conformément à un tableau annexé. Ce tableau, nous l'avons déjà dit, ne changeait rien aux départements, ni à leurs limites. Ils étaient alors au nombre de 98, dont 12 ont cessé en 1815 de faire partie de la France savoir : 9 formés des Pays-Bas autrichiens (1) (Dyle, Escaut, Forêts, Jemmapes, Lys,

inférait qu'il doit toujours y faire figurer son délégué principal ; et voilà la raison pour laquelle il propose de donner voix prépondérante à son préfet, afin de garantir d'une manière stable et vigoureuse les intérêts de la république qui, comme on sait, est toujours la plus mal défendue des parties qui figurent aux procès. Je voudrais bien qu'on vous présentât la liste de tous ceux qu'elle a perdus devant l'administration et les tribunaux malgré l'évidence de ses droits. C'est donc pour rétablir l'équilibre, qu'on a armé d'un double vote, en cas de partage, celui qui doit surtout protéger contre la tendance que tous les juges ont à la sacrifier à la popularité, qui nait des jugements favorables aux individus. »

(1) Les Pays-Bas autrichiens, conquis en l'an II, réunis au territoire français par la loi du 9 vendémiaire an IV, furent cédés par les traités de Campo-Formio (octobre 1797) et de Lunéville (février 1801).

Meuse-Inférieure, Deux Nèthes, Ourthe et Sambre-et-Meuse); deux du comté de Nice et de la Savoie (1) Alpes maritimes (Savoie); et un de la République de Genève (2) (Léman). Leur population s'élevait, suivant l'arrêté des consuls du 26 ventôse an VIII, à 31,736,000 habitants; dans ce chiffre les territoires, représentant les départements créés en 1789, figuraient avec Avignon et le Comtat Venaissin réunis en 1791 (3), pour 28,160,000 âmes.

Les 98 départements se subdivisaient en 402 arrondissements communaux, de 70 à 80 lieues carrées et d'une population moyenne de 77,000 habitants. 29 départements en avaient chacun trois; trente-quatre chacun quatre; vingt-sept autres chacun cinq; sept (Calvados, Charente-Inférieure, Gironde, Ille-et-Vilaine, Nord, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme) chacun six; le département du Rhône n'en comptait que deux. Les vérifications partielles, auxquelles il avait été possible au tribunat de se livrer sur l'établissement des cir-

(1) La Savoie et le comté de Nice, conquis en 1792, furent cédés par le traité de paix du 26 floréal an IV (15 mai 1796). Le traité du 24 mars 1860 les a rendus à la France, et ils forment aujourd'hui trois départements.

(2) La république de Genève avait été réunie au territoire français par la loi du 8 fructidor an VI. (24 août 1798)

(3) Avignon et le Comtat formèrent, en vertu du décret du 25 juin 1793, le département de Vaucluse. Le traité de Tolentino conclu en 1797 avec le Saint-Siége confirma la réunion de ces territoires. En 1793 la Corse et le Rhône-et-Loire furent divisés en deux départements chacun, ce qui porta de 83 à 86 le nombre des circonscriptions départementales de l'ancienne France. Pour plus de détails, voyez l'appendice. En 1812, l'Empire, par l'annexion de la Hollande, de la Westphalie, des villes hanséatiques, du Hanovre, du duché de Parme et de Plaisance, de la Toscane, des Etats Romains, des Etats de Gênes et du Valais, devait compter 130 départements.

conscriptions nouvelles, donnaient tout lieu de penser, disait Daunou, que les intérêts communs avaient été soigneusement consultés, en l'absence ou dans l'oubli des intérêts particuliers. Le temps semble avoir pleinement justifié cette assertion. En effet le nombre et les limites de nos arrondissements sont encore aujourd'hui, à quelques modifications près, les mêmes qu'en 1800 (1).

La loi du 28 pluviôse ne contenait aucune désignation des chefs-lieux de préfectures, ni de sous-préfectures. Le rapport de Daunou avait signalé cette omission et déclaré que, dans l'opinion du tribunat, la désignation, dont il s'agit, ne pouvait être que du domaine de la loi. La question de compétence fut au sein du conseil d'état l'objet d'un sérieux examen, et le conseil s'étant, sur un rapport de Rœderer du 10 ventôse, prononcé pour la négative, un règlement du 17 ventôse détermina les chefs-lieux tels qu'ils sont pour la plupart aujourd'hui, et qu'ils l'étaient du reste antérieurement, en ce qui concernait les départements.

Chaque arrondissement était formé d'un certain nombre de cantons. Ces cantons n'avaient plus le même caractère que sous la constitution de l'an III; étrangers au régime communal et au système général des administrations locales (2), ils redevenaient de simples di-

(1) Sur les 402 arrondissements créés en 1800, 361 appartenaient aux départements de l'ancienne France En 1866, le nombre de nos arrondissements était de 373, y compris les 10 formés des territoires annexés en 1860. (Décret du 15 janvier 1867, déclarant authentiques les tableaux de la population).

(2) Le rétablissement des assemblées cantonnales a été plusieurs fois proposé et discuté. Le projet, relatif à l'administration intérieure, présenté par M. de Martignac le 9 février 1829, maintenait les conseils d'arrondissement. La commission de la chambre des députés conclut à leur suppression et à leur rem-

visions géographiques et judiciaires, appliquées comme cadre pour la justice de paix, et accessoirement pour certaines opérations électorales ou administratives. « Au moment où fut discutée la constitution du 22 frimaire, il était reçu que les tribunaux de justice de paix étaient infiniment trop nombreux, — on en comptait autant que de municipalités c'est-à-dire plus de six mille — et l'opinion publique en réclamait depuis longtemps la réduction. » (Discours de Chaptal). Tel fut l'objet de la loi du 8 pluviôse an IX, qui décida qu'il y aurait, pour tout le territoire européen de la république, trois mille justices de paix au moins et trois mille six cents au plus, dont les arrondissements se règleraient sur les bases combinées de la popula-

placement par des conseils cantonnaux. L'adoption par la chambre de cette modification, dans la séance du 8 avril, détermina le retrait de la loi et la chute du ministère. La question fut reprise en 1833 à l'occasion de la loi qui a pris la date du 22 juin; vivement attaqués, comme investis d'attributions presque illusoires et ne représentant pas des besoins et des intérêts distincts, les conseils d'arrondissement virent cependant leur existence encore une fois consacrée. La constitution du 4 novembre 1848, au contraire, sans les supprimer expressément, omit de les mentionner dans la nomenclature de son art. 76, et prescrivit la création de conseils cantonnaux. Le second livre de la loi sur l'administration intérieure, présentée à l'assemblée législative, était spécialement consacré à l'organisation de ce rouage nouveau. Le rapport déposé le 12 juillet 1851 par M. Odilon Barrot lui assignait un double objet, qui le différenciait absolument de la municipalité de l'an III: 1° remédier, autant que possible, au morcellement trop grand des communes rurales, sans toucher à leur individualité; 2° créer entre la commune et le département, entre l'autorité municipale et l'autorité départementale, un conseil intermédiaire assez rapproché des communes pour bien connaître leurs besoins et même pour exercer sur elles une influence favorable, assez éloigné cependant pour ne pas être entièrement asservi aux préventions et aux routines locales. Le conseil d'état avait étudié, en 1869, un projet relatif à la création de conseils cantonnaux, qui n'a pas abouti.

tion et de l'étendue territoriale. La population d'un arrondissement ou ressort devait être en moyenne de dix mille habitants, et ne jamais excéder quinze mille. La moyenne de l'étendue territoriale fut fixée à deux cent cinquante kilomètres carrés; le maximum à trois cent soixante-quinze; le minimum, à cent vingt-cinq. Lorsque, dans une étendue territoriale moindre de cent vingt-cinq kilomètres carrés, il existait plus de quinze mille habitants, la composition des arrondissements devait se faire d'après la seule base de la population. Aucune commune, à l'exception des grandes villes, ne pouvait être fractionnée entre plusieurs justices de paix. La désignation du chef-lieu appartint au gouvernement, qui dût le déterminer soit à raison de sa centralité, soit par rapport à ses relations avec les autres communes de la même circonscription.

En conformité de la loi du 8 pluviôse an IX, de nombreux arrêtés des consuls opérèrent par département la réduction des justices de paix et la délimitation de leurs ressorts ou cantons. D'après le Tableau général de la nouvelle division de la France, publié en l'an IX par Chanlaire, le nombre des justices de paix se trouva par suite fixé à 3,317 pour les 98 départements, ou 2,837 pour ceux établis en 1789. Le même auteur donnait les chiffres suivants, en ce qui concerne les communes : 44,033 pour l'ensemble du territoire, 40,137 pour l'ancienne France (1).

(1) En 1866, le nombre des cantons était de 2,941, y compris les 74 circonscriptions des départements annexés en 1860. Ces cantons se répartissaient fort inégalement entre les départements : 3 départements (Corse, Nord, Seine-Inférieure) avaient 62, 60 et 51 cantons; 13 en avaient de 50 à 41; 28 de 40 à 31; 30 de 30 à 26; 13 de 25 à 20. Le département des Pyrénées-Orientales n'avait que 17 cantons; celui de la Seine 8 seulement hors de Paris (dé-

IV. — Le titre II de la loi du 28 pluviôse an VIII réglait l'administration ; il se divisait en plusieurs paragraphes. Le premier était relatif à *l'administration de département*.

Il était institué dans chaque circonscription départementale un préfet, un conseil de préfecture, et un conseil général, lesquels devaient remplir les fonctions précédemment exercées par les administrations centrales et les commissaires du directoire. (Art. 2). Nous allons indiquer successivement comment aux termes de la loi de pluviôse et des divers actes qui, sous l'Empire, en ont déterminé et développé le sens, a été opéré le partage de ces fonctions, et s'est organisé le régime nouveau.

§ 1er. — *Le préfet* était seul chargé de l'administration (art. 3). L'expérience faite du système des autorités collectives, établies en 1789 et 1795, avait amené à reconnaître la nécessité de leur substituer dans l'exécution un agent unique et responsable. Nous avons analysé les motifs produits par Rœderer, Delpierre et Daunou lui-même à l'appui de cette transformation ; nous n'y reviendrons pas ; nous renvoyons également au passage, dans lequel le premier de ces orateurs a caractérisé la nature des pouvoirs conférés au préfet. Actuellement, sans entrer dans les détails d'une nomenclature, qui serait longue, fastidieuse et difficile à la fois, — car d'une part le législateur de

cret du 15 janvier 1867). La France comptait, en 1866, 37,548 communes, y compris les 723 de la Savoie et du comté de Nice. Ces communes se répartissent aussi fort inégalement entre les cantons. Suivant le rapport présenté en 1851 par M. Vivien sur le livre II de la loi de l'administration intérieure, leur nombre excédait alors 40 dans 5 cantons ; était dans 65 de 30 à 40 ; dans 423 de 20 à 30 ; dans 1,110 de 10 à 20, et dans 1,205 de 10 et au-dessous.

l'an VIII s'est borné, comme on ne l'a fait que trop souvent, à se référer aux lois antérieures, et à consacrer ainsi leur maintien au moins partiel (1), et de l'autre chaque année est venue en accroître le contingent, — il convient de définir à un point de vue général et d'ensemble quelles étaient les attributions de ce haut fonctionnaire; ce sera, à plusieurs égards, dire ce qu'elles sont encore de nos jours.

Le préfet, écrivait M. de Gérando dans ses *Institutes du Droit administratif*, rédigées à une époque (1829) où la législation de l'an VIII demeurait tout entière en vigueur, est, sous les ordres de tous les ministres, l'agent chargé de l'administration locale dans le département. En cette qualité, il fait exécuter, transmet, notifie, applique les actes de l'autorité supérieure; — il pourvoit lui-même, par ses propres actes, aux besoins du service public local, dans les limites des attributions qui lui sont confiées, attributions multiples qui comprennent, entre autres, la gestion du patrimoine de l'Etat, ainsi que la tutelle des communes et établissements publics; — enfin il agit dans l'intérêt économique du département qu'il est chargé d'administrer, ses rapports à ce sujet avec le conseil général sont indiqués au paragraphe 3; — tous les chefs de service civil sont placés sous sa direction immédiate. Il nomme, suspend et révoque un certain nombre de fonctionnaires et d'agents (2).

(1) Ce mode de procéder avait été l'objet des justes critiques de Daunou. « Si l'on persiste, disait-il, à employer ces renvois, ils vont rendre à jamais subsistants, à jamais nécessaires ou à suivre, ou du moins à consulter cette multitude énorme de lois, dont le poids nous accable, dont la confusion désespérante embarrasse les relations privées et déconcerte l'administration publique. »

(2) Livre II. Section III. Cette section contient l'énumération et la classification des attributions préfectorales.

Le préfet dut agir et prononcer tantôt et le plus souvent seul, dans certains cas avec le concours du conseil de préfecture. Comme successeur de l'ancienne administration de département, il avait un droit de décision propre assez étendu ; mais, pendant toute la durée du premier Empire, ce droit ne s'exerça que dans des limites relativement restreintes ; ses pouvoirs furent la plupart du temps bornés à l'instruction et à la préparation des affaires, qui étaient définitivement réglées par le gouvernement central en conseil d'état. Les nécessités de la réorganisation intérieure, les difficultés de l'organisation nouvelle des provinces successivement annexées justifiaient à certains égards le mode de procéder adopté, mode qui surtout répondait à la pensée du souverain. Il écrivait en ce sens le 6 mai 1807 à Fouché : « C'est une grande erreur que celle qui fait considérer les préfets comme de petits ministres. » A partir de la Restauration, le travail de concentration s'est arrêté, et la réaction n'a pas tardé à commencer. Elle s'est accentuée, sous la monarchie de juillet, dans les lois demeurées célèbres des 18 juillet 1837 et 10 mai 1838, pour aboutir aux décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861, lesquels pourraient être considérés comme ayant même, au point de vue des garanties, jusqu'à un certain point dépassé la mesure (1), si la

(1) Le but de ces décrets, fondés sur le principe que « si on peut gouverner de loin, on n'administre bien que de près », a été d'investir le plus possible les préfets de l'administration des localités, pour rendre plus rapide l'action du pouvoir de tutelle sur la gestion des affaires départementales et communales. On a voulu ainsi donner satisfaction aux plaintes des populations contre les lenteurs et les formalités de l'administration centrale, qui n'a dû conserver l'examen que de celles des affaires communales et départementales, qui affectaient directement l'intérêt général de l'Etat. Les actes,

loi de 1866 n'était venue concurremment accroître les droits de décision et de contrôle des représentants des intérêts locaux.

Un arrêté du 13 brumaire an X, développant et adaptant au nouvel ordre de choses les prescriptions de l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III, conféra au préfet l'importante mission de veiller au maintien du principe de la séparation des pouvoirs entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative (1). A cet effet il dut, lorsqu'une question portée devant les tribunaux lui paraitrait ressortir à la juridiction administrative, élever le conflit, c'est-à-dire enjoindre qu'il fût sursis à toutes procédures judiciaires jusqu'à ce que le conseil d'état, saisi conformément à l'article 11 du réglement du 5 nivôse an VIII, eût déterminé la compétence.

Aux termes de l'arrêté du 17 ventôse an VIII, le préfet fut tenu de faire une tournée au moins chaque année dans sa circonscription, et de rendre compte à

dont nous parlons, ont été mal à propos qualifiés de décrets sur la *décentralisation ;* comme l'a fait remarquer M. Aucoc, dans ses Conférences sur le droit administratif, les mesures, qu'ils consacraient, n'avaient pour objet qu'une *déconcentration.* Œuvre pratique de délégation, ils n'étaient point une œuvre de véritable émancipation. Tel est au contraire le caractère de la réforme que la Lettre Impériale du 24 juin 1863 a appelé le conseil d'état à préparer. Cette réforme s'est proposé et a eu pour objet de dégager l'initiative de l'individu comme celle des autorités locales de la tutelle de l'administration, en contenant et dirigeant cette initiative par le sentiment de la responsabilité. Il suffit de rappeler à ce sujet la loi du 21 juin 1865 sur les *associations syndicales*, celle du 24 juillet 1867 sur les *sociétés*, celle du 18 juillet 1866 sur les *conseils généraux*, et enfin celle du 24 juillet 1867 sur l'*administration municipale.*

(1) De même, en matière religieuse, l'article 8 de la loi du 18 germinal an X l'appela à exercer d'office le recours pour cause d'abus au conseil d'état.

chacun des ministres, en ce qui le concernait, des résultats de cette tournée. Il ne put s'absenter du département sans l'autorisation du gouvernement, et dût dans ce cas, comme dans celui d'empêchement, désigner son remplaçant parmi les membres du conseil de préfecture. Il lui était également loisible de choisir le secrétaire général.

Ce secrétaire général était un fonctionnaire, constitué par l'art. 7 de la loi dépositaire de tous les documents administratifs, et investi d'un caractère légal pour imprimer l'authenticité à l'expédition de ces documents. Il n'avait aucune autorité, et exerçait sur le travail intérieur des bureaux la direction, qui lui était confiée par le préfet (1).

Les traitements préfectoraux variaient entre 8,000 et 24,000 fr. suivant la population des chefs-lieux, divisés à cet effet en cinq classes. La première ne comprenait que les villes de plus de cent mille âmes. Ce n'était pas seulement le travail de l'administrateur que l'on entendait payer, mais aussi la représentation, qu'exigeait sa place. « Il est nécessaire, disait l'exposé des motifs, qu'un préfet proportionne partout sa dépense à celle des propriétaires aisés du lieu qu'il habite, et à celle des autres officiers civils ou militaires avec lesquels il doit avoir affaire ; il est nécessaire qu'il puisse entretenir avec les personnes considérables, qui habitent la même cité, les relations de société qui importent, plus qu'on n'a voulu le croire

(1) Les secrétaires généraux titulaires, presque universellement supprimés à partir de 1817 par motif d'économie, ont été rétablis par la loi du 21 juin 1865 dans toutes les préfectures. On sait que cette loi leur a en même temps attribué les fonctions de commissaires du gouvernement près les conseils de préfecture.

depuis dix ans, à l'harmonie des pouvoirs collatéraux et à l'accord des administrateurs avec les administrés. »

Enumérant les attributions des préfets, M. de Gérando faisait cette remarque qu'ils avaient hérité en partie des anciens intendants. Au point de vue administratif l'héritage avait été considérable ; la nomenclature, qui figure au chapitre II, rapprochée de ce qui a été dit dans le présent paragraphe, le prouve surabondamment. Toutefois, nous avons à peine besoin de le signaler, le préfet était loin de jouir de la même liberté d'action que son prédécesseur, de cette omnipotence qui avait été l'objet de tant et de si justes plaintes. Prenant exemple de ce qu'avaient fait l'édit de 1778 pour le Berry, et celui de 1787 pour toutes les généralités d'élections, le législateur de l'an VIII le soumettait au contrôle d'une assemblée locale, dont nous indiquerons tout à l'heure la composition et les pouvoirs. En ce qui concernait la juridiction, la situation était tout autre ; sans parler du domaine de la justice ordinaire, qui lui avait été absolument et à bon droit interdit, le préfet ne se trouvait plus comme l'intendant constitué juge unique sinon de la totalité, du moins d'une partie notable du contentieux administratif; son rôle se bornait à celui de président du tribunal spécial, auquel seul appartenait la décision (1).

§ 2. L'article 4 de la loi du 28 pluviôse déterminait les attributions du *conseil de préfecture*. Elles étaient de deux sortes, contentieuses et administratives ; les

(1) Nous ne pouvons omettre de faire remarquer en passant les points de similitude, qui existaient entre le système de l'an VIII et celui résultant pour la Franche-Comté de l'édit d'octobre 1771, portant création du bureau des finances. Voyez page 41, note.

premières formaient la catégorie de beaucoup la plus considérable.

En matière contentieuse le conseil prononçait : sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes, ainsi que des taxes assimilées; sur les difficultés qui pouvaient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés; sur les réclamations des particuliers, qui avaient à se plaindre de torts et dommages procédant même du fait personnel des entrepreneurs; sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics; sur les difficultés qui pouvaient s'élever en matière de grande voirie, attribution qui s'est accrue, aux termes des lois des 30 floréal an X, 7 ventôse au XII et 16 septembre 1807, de la répression des contraventions aux lois et règlements concernant la police de la grande voirie relativement aux routes, fleuves, canaux et ports maritimes de commerce, la police du roulage et la conservation des travaux de dessèchement ainsi que des digues contre les torrents, rivières et fleuves; sur le contentieux des domaines nationaux.

Le conseil de préfecture ne statuait qu'en premier ressort; la juridiction supérieure appartenait au conseil d'état, tant en vertu de la constitution du 22 frimaire que du règlement organique du 5 nivôse an VIII, qui l'appelait à prononcer sur les affaires contentieuses, dont la décision était précédemment remise aux ministres.

Les termes de l'exposé des motifs du 18 pluviôse

semblaient impliquer de la part du gouvernement l'intention de constituer les conseils de préfecture juges en première instance du contentieux de toutes les parties de l'administration. Le texte de la loi, moins large, s'est borné à leur transférer les attributions précédemment exercées en cette partie par les administrations de département. Une jurisprudence constante n'a par suite reconnu à ces conseils de compétence que pour les cas, dont la connaissance leur a été formellement réservée (1), et veut qu'en dehors, par application des principes généraux sur l'organisation administrative, les litiges naissant de réclamations contre les actes des administrations municipales soient soumis au préfet, et ceux résultant des réclamations contre les actes du préfet aux ministres, le conseil d'état demeurant juge en dernier ressort.

Il existait, on le voit, de grandes similitudes entre les attributions du tribunal administratif établi par le

(1) Il est presque superflu de faire observer que ces cas ne sont pas restreints à ceux énoncés dans l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse. Les attributions contentieuses des conseils de préfecture ont reçu depuis lors, en effet, de nombreux accroissements sans subir d'autre réduction importante que celle du jugement des contestations en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique; d'abord déférées aux tribunaux civils (loi du 8 mars 1810) elles sont actuellement réglées par un jury spécial (lois des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841). Parmi les attributions nouvelles échues aux conseils de préfecture, on doit citer en première ligne l'apurement de la comptabilité des receveurs des communes, hospices et établissements de bienfaisance, sauf recours à la cour des comptes instituée par la loi du 16 septembre 1807; nous renvoyons, pour les autres, à la nomenclature insérée dans le rapport déjà cité de M. Boulatignier, en date du 9 avril 1851. La loi du 21 juin 1865 a étendu la compétence des conseils à certaines affaires qui, plutôt par une erreur de rédaction que par une intention arrêtée du législateur, étaient précédemment attribuées au préfet en conseil de préfecture.

législateur de l'an VIII et celles des juridictions spéciales existant avant 1789 (élections, bureaux des finances); un point essentiel les distinguait cependant, c'était eu égard aux pouvoirs de répression. Le conseil de préfecture n'avait pas droit de prononcer des peines corporelles; il pouvait seulement ordonner la suppression des ouvrages ou entreprises qui constituaient des contraventions, et faire aux contrevenants l'application de peines pécuniaires.

En matière administrative non contentieuse, le droit de décision propre n'appartenait aux conseils de préfecture que dans un seul cas, celui où ils statuaient sur les demandes en autorisation de plaider formées par les communautés des villes, bourgs ou villages (1); mais ils étaient appelés, et surtout l'ont été successivement depuis, à donner leur avis sur un très grand nombre d'affaires. Leurs membres pris individuellement ont, en outre, reçu de la loi ou des préfets de fréquentes délégations, qui les font participer plus ou moins activement à l'administration. Nous rappellerons seulement à ce sujet l'arrêté du 17 nivôse an IX qui, en cas d'absence ou d'empêchement du préfet, a voulu qu'il désignât pour son suppléant un des conseillers de préfecture, ainsi que les divers actes législatifs, qui de 1817 à 1865 ont, dans la plupart des départements, confié à un conseiller les fonctions de secrétaire général.

Aux termes de l'art. 5 de la loi de pluviôse, le préfet

(1) Les hospices et établissements de bienfaisance, les fabriques, les menses curiales et épiscopales et les chapitres, enfin les séminaires ont été également soumis à l'obligation d'obtenir du conseil de préfecture l'autorisation de plaider. (Arrêté du 7 messidor an IX. Décret du 30 décembre 1809. Décret du 6 novembre 1813.)

présidait le conseil ; en cas de partage, il avait voix prépondérante. On a vu les reproches adressés par Daunou à cette disposition, qui doit être considérée comme une de celles qui ont le plus compromis l'existence des tribunaux administratifs dans l'opinion. Il en a été de même de la non publicité des débats, laquelle s'est maintenue jusqu'au décret du 30 décembre 1862.

Le nombre des conseillers de préfecture variait suivant la population. Vingt-neuf départements en avaient cinq ; dix-neuf en avaient quatre, et les cinquante autres trois seulement (1). Aucune délibération ne pouvait être prise si trois membres ne se trouvaient présents. En cas d'insuffisance du nombre, par suite d'empêchement, d'absence ou de partage, le conseil désignait, à la pluralité des voix, un suppléant parmi ceux des conseillers généraux, qui n'étaient pas membres des tribunaux. (Arrêté du 19 fructidor an IX).

L'article 22 de la loi de pluviôse fixait le traitement des conseillers de préfecture au dixième de celui du préfet, avec minimum de 1,200 fr. Dès l'an VIII, ce minimum était signalé comme insuffisant.

§ 3. — Le troisième ordre d'autorités, instituées dans le département par la loi de pluviôse pour remplacer l'ancienne administration centrale, était le *conseil général*.

Le nombre de ses membres variait, comme celui des conseillers de préfecture, d'après la population, qui avait paru la mesure la plus approximative de

(1) Aux termes de la loi du 21 juin 1865, il y a actuellement 8 conseillers de préfecture dans le département de la Seine, 4 dans 31 départements, et 3 dans les 57 autres. La même loi a prescrit qu'un des membres du conseil fût désigné annuellement par décret pour remplir les fonctions de vice-président.

l'importance des affaires, des charges et des intérêts de chaque circonscription (1). Les départements se trouvaient à cet effet divisés en trois classes. Les vingt-neuf plus populeux devaient compter vingt-quatre conseillers généraux; dix-neuf d'une population moyenne en avaient vingt; les cinquante autres seize. Nous parlerons plus loin du mode de nomination, qui était le même pour toutes les administrations locales.

Le conseil général avait une session annuelle, dont l'époque était déterminée par le gouvernement, et qui ne pouvait durer plus de quinze jours. Il nommait un de ses membres pour président, un autre pour secrétaire.

L'art. 6 de la loi contenait l'énumération des diverses attributions du conseil. Il convient de les examiner successivement et en détail.

— La première consistait dans la répartition des contributions directes entre les arrondissements. C'était, suivant l'exposé des motifs, la plus essentielle des fonctions de la nouvelle assemblée. La constitution de 1795, comme celle de 1791, s'exprimait, on doit se le rappeler, dans des termes presque identiques, et la réforme de 1778 et de 1787 avait eu précisément le même objet.

La fixation du contingent de chaque département

(1) Sous l'empire de la loi du 22 décembre 1789, le nombre des membres du conseil de département était uniformément fixé à trente-six. L'attribution en principe d'un conseiller général à chaque canton date de la loi du 22 juin 1833. Toutefois cette loi ayant restreint à trente le nombre maximum des membres d'un conseil général, dans 45 départements sur 86 des circonscriptions électorales avaient dû être formées par la réunion des cantons les moins populeux. Le décret du 3 juillet 1848 a supprimé cette restriction, et depuis lors chaque canton élit son représentant au conseil général.

appartenait au corps législatif. Lors de l'établissement de l'impôt foncier, la Constituante avait adopté pour base provisoire de répartition les anciennes évaluations des vingtièmes, en énonçant en même temps l'intention d'en rectifier les inégalités à l'aide du cadastre. Dix années de troubles et de guerres n'avaient pas permis encore l'exécution de ce cadastre, et, pour donner satisfaction dans une certaine mesure aux réclamations et aux plaintes des provinces évidemment surchargées, il avait fallu recourir au système des dégrèvements, qui avaient fait descendre le principal de l'impôt du chiffre de 240,959,740 fr., auquel il avait été fixé après la réunion du Comtat Venaissin, à 189,747,300 fr. en 1799, pour les 86 départements de l'ancienne France. Tous avaient participé à ces réductions, mais dans des proportions inégales, graduées en raison des surcharges présumées.

Après une vaine tentative de refonte des matrices sur les déclarations des contribuables, puis d'arpentage des communes par masse de cultures, le gouvernement dut revenir encore aux dégrèvements, et de 1801 à 1805 accorda de nouvelles réductions s'élevant à plus de 17 millions. Enfin en 1807 (loi du 15 septembre) il se décida à adopter le système du cadastre *parcellaire*, c'est-à-dire d'un cadastre donnant l'évaluation de chacune des parcelles, dont se compose la propriété foncière. Il comptait ainsi parvenir à une détermination presque mathématique de la part contributive des particuliers, des communes, des arrondissements et des départements. On sait que cette opération gigantesque, qui a pris fin en 1850 seulement, n'a rempli absolument son objet qu'en ce qui concerne la répartition individuelle dans l'intérieur de

la commune. Pour les trois autres degrés de la répartition, c'est-à-dire entre les communes, les arrondissements et les départements, les résultats fournis par le cadastre ne forment que l'un des éléments d'une appréciation, qui se base en même temps sur les notions fournies par la comparaison des baux, et des ventes faites dans diverses localités, ainsi que sur tous les autres renseignements qui sont au pouvoir de l'administration (1).

Comme l'impôt foncier, l'impôt mobilier, fixé en 1791 à 60 millions, avait été l'objet de dégrèvements successifs qui ramenèrent en 1806 son principal à 30 millions, dont 27,161,000 fr. à la charge des départements de l'ancienne France. Cette même année vit disparaître les taxes somptuaires, dont l'impôt avait été accru en 1795. Nous avons déjà dit que la contribution des portes et fenêtres, établie par la loi du 24 novembre 1798, à titre de supplément à la contribution

(1) La loi de 1807 ordonnait la péréquation entre les communes cadastrées d'un même canton. En 1813, l'administration émit la proposition d'opérer une péréquation générale de tous les cantons cadastrés de la France. L'opération, restreinte cependant par la loi du 20 mars aux limites de l'unité départementale, souleva de telles réclamations que la loi du 23 septembre 1814 dut prescrire d'y surseoir. Depuis lors il a été reconnu et avec raison qu'il n'y avait lieu d'intervenir dans une meilleure répartition de l'impôt direct que par la modération successive des contingents respectifs des départements. Tel a été l'objet des lois des 15 mai 1818 et 31 juillet 1821. La dernière de ces lois, accordant à 52 départements, reconnus comme trop imposés, des réductions qui se sont élevées à 13,529,000 fr. a fixé le principal de la contribution foncière à 154,681,351 fr. Il était en 1867, de 170,372,230 f. Cette différence provient, jusqu'à concurrence d'un peu plus de 14 millions, des variations produites dans la matière imposable par les constructions nouvelles et reconstructions, déduction faite des démolitions (loi du 17 août 1835). Le million et demi de surplus a pour cause les annexions de 1860.

mobilière, était devenue de répartition en 1802. So principal fut alors arrêté à 16 millions; la part affé rente dans ce chiffre aux 86 départements était d 12,812,000 fr.

Jusqu'en 1797, les assemblées administrative avaient procédé seules et de leur propre chef aux différentes sous-répartitions des contingents dans l'intérieur de chaque département. L'insuffisance de leurs moyens d'action, l'absence presque complète d'éléments certains d'appréciation avaient eu pour résultat une telle confusion, de telles divergences quant au modes d'assiette et de taxation, de tels retards dans rédaction, et par suite la mise en recouvrement d rôles, que la loi du 22 brumaire an VI dut créer po chaque circonscription départementale une agence d contributions directes, composée des diverses autori locales, et destinée à diriger et coordonner les trava préparatoires de répartition. Le fonctionnement de rouage nouveau avait été soumis à des règles si com pliquées, que les rôles de 1798 n'étaient pas même te minés à la fin de 1799, malgré les efforts de 5,0 coopérateurs, qui coûtaient ensemble près de 6 m lions de traitements, remises et frais de toute n ture (1). Mettant à profit les leçons de l'expérience, gouvernement consulaire leur substitua, par la loi 3 frimaire an VIII, une direction des recouvrements d impositions directes, établie dans chaque départemen avec mission unique et permanente de rédiger les m trices de rôles, d'après le travail préliminaire des ré partiteurs, d'expédier les rôles, et de vérifier les récla mations faits par les contribuables, le jugement de

(1) Rapport au roi du 15 mars 1830 sur l'Administration de finances.

dites réclamations demeurant exclusivement de la compétence des corps administratifs. On sait quel utile concours a apporté et apporte encore tous les jours, tant au gouvernement qu'aux assemblées locales, pour l'exacte application de l'impôt, ainsi que pour la promptitude du travail de la répartition et par suite du recouvrement, ce service organisé, comme on l'a justement fait observer, sur le modèle amélioré de l'ancienne administration des vingtièmes (1).

Comme conséquence du droit de répartition, le conseil général avait reçu celui de statuer sur les demandes en réduction faites par les conseils d'arrondissement contre les contingents, qu'il leur avait assignés. Sa décision en cette matière était irrévocable et sans recours ; il en était de même lorsqu'il prononçait sur les réclamations, que formaient les communes contre le sous répartement opéré entre elles par les dits conseils.

(1) Il n'est peut-être pas sans intérêt de faire remarquer que, tandis que la création des directions des contributions directes réduisait le rôle des assemblées départementales, au point de vue de la répartition de l'impôt, en le ramenant à ce qu'il doit être réellement celui de juges ou d'arbitres, la part d'intervention, que le législateur de 1790 avait attribuée à ces assemblées dans la gestion des revenus publics, tendait également à subir une restriction considérable. Les taxes de consommation reprenaient parmi les ressources de l'Etat la place qu'elles auraient dû toujours occuper (Boissons, L. 3 ventôse an XII. Sels, L. 24 avril 1806. Tabac, L. 29 floréal an X) et les contributions indirectes déjà existantes étaient l'objet de remaniements et d'élévations de tarifs (Enregistrement. L. 22 frimaire an VII Hypothèques et Timbre, L. 13 brumaire et 21 ventôse an VII. Douanes, L. 8 floréal an XI, etc.) Les impôts directs, qui formaient dans le premier budget de la Constituante 70 pour 0/0 de l'ensemble des recettes, n'étaient plus inscrits à celui de 1810, que l'on peut considérer comme le budget normal de l'empire, que pour 38 pour 0/0 (302 millions sur 785). Au budget de 1867, ils figurent seulement pour 27 p. 0/0, principal et centimes additionnels compris (545 millions sur 2 milliards).

Les constitutions antérieures confiaient aux administrations de département la surveillance des deniers provenant des revenus publics dans l'étendue de leur territoire. Cette attribution, dans le partage fait en l'an VIII, échut au préfet. En même temps, conformément à la pensée exprimée par le conseil d'état, l'arrondissement communal était devenu une circonscription de recette, dans laquelle un receveur particulier, substitué au préposé de l'an VI, centralisait les fonds et agissait sous la responsabilité du receveur général. Le receveur particulier était à la nomination du gouvernement (Loi du 27 ventose an VIII). Les percepteurs le devaient être également quelques années plus tard (Loi du 25 février 1804).

— Le troisième paragraphe de l'article 6 de la loi de pluviôse appelait le conseil général à déterminer, dans les limites fixées par la loi, le nombre de centimes additionnels, dont l'imposition serait demandée pour les dépenses de département.

La classification des dépenses départementales demeura d'abord telle qu'elle avait été réglée antérieurement. En l'an X un changement considérable eût lieu. Les dépenses furent distinguées en *fixes* et *variables*. (Arrèté du 25 vendémiaire et loi du 13 floréal). Les premières se composaient des traitements de l'ordre administratif (préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture), de ceux de l'ordre judiciaire (membres de tribunaux d'appel, criminels et de première instance, juges de paix, greffiers des justices de paix et des tribunaux de commerce), de ceux des professeurs et bibliothécaires des écoles centrales, enfin des taxations et remises des receveurs généraux et particuliers. Pour l'acquit de ces dépenses, chaque

département était imposé d'un certain nombre de centimes, déterminé par la loi ; le produit, centralisé au trésor, y formait, suivant une circulaire ministérielle de ventôse an XIII, comme un fonds commun à tous les départements, sur lequel les ministres ordonnançaient les traitements, dont la fixation appartenait exclusivement au pouvoir central. Les conseils généraux n'avaient qu'un simple avis à émettre, sans aucune sanction ultérieure.

On sait que les dépenses fixes, ainsi que celles communes à plusieurs départements (maisons centrales de détention, bâtiments des cours royales, supplément aux dépenses du clergé diocésain, établissements thermaux et sanitaires, etc.) qu'y avait jointes la loi du 25 mars 1817, ont été transférées par la loi de finances de 1837, en même temps que les ressources destinées à y faire face, au budget général de l'Etat, dont elles n'étaient en réalité qu'un démembrement opéré, nous l'avons déjà dit, en l'an IV dans le but unique de diminuer en apparence le poids des charges publiques.

Les dépenses variables comprenaient : les traitements des employés et garçons de bureaux, les frais de papier et d'impression, les loyers et réparations des préfectures, tribunaux, écoles publiques, ainsi que les dépenses des prisons, dépôts de mendicité, et celles relatives aux enfants trouvés. Elles étaient déclarées à la charge de chaque département qui, pour y pourvoir, était autorisé à s'imposer le nombre de centimes, qu'il jugerait nécessaire, dans les limites du maximum fixé par la loi. Le fonds commun de l'an VII avait été supprimé ; les centimes affectés aux dépenses variables appartenaient exclusivement au département, qui les

supportait; les sommes restant libres à la fin de chaque année demeuraient à la disposition du préfet, pour être employées en améliorations ultérieures. Les propositions du conseil général pouvaient être augmentées ou réduites par le décret qui approuvait définitivement le budget; le décret pouvait également y inscrire d'office les dépenses, qui auraient été omises.

Le législateur de l'an X avait accru la nomenclature, arrêtée en l'an VII, des dépenses du personnel et du matériel des prisons et dépôts de mendicité, de celles relatives aux enfants abandonnés, ainsi que des frais de justice de tout genre. D'autres additions devaient avoir encore lieu pendant la durée de l'Empire; nous citerons le casernement de la gendarmerie (1805) et les travaux de construction, reconstruction et entretien des *routes départementales*. C'est du décret du 16 décembre 1811 que date la création de ces routes, dont le réseau fut alors formé de celles des routes impériales de troisième classe qui, à raison de leur parcours limité ou de leur fréquentation bornée, parurent de nature à être considérées comme n'étant pas d'intérêt général. L'objet de la mesure était surtout financier; elle tendait à exonérer le trésor de dépenses relativement considérables, en les reportant à la charge des départements, arrondissements et communes, qui seraient reconnus participer plus particulièrement à l'usage des voies de communication. Comme conséquence, toutes les questions relatives au classement et au déclassement des nouvelles routes, aux travaux neufs, de réparation ou d'entretien durent désormais être soumises aux délibérations des conseils généraux. La part d'intervention ainsi attribuée à ces conseils dans le service de la viabilité a eu une influence, dont tous

s'accordent à reconnaître la portée, sur son développement, et par suite sur celui de la prospérité générale.

Un autre acte de cette même année 1811 doit être ici rappelé, c'est le décret du 9 avril qui a constitué, pour la première fois, les départements propriétaires en leur concédant, ainsi qu'aux arrondissements et communes, les bâtiments et édifices occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique, à charge d'en acquitter à l'avenir la contribution foncière, et de supporter les grosses et menues réparations.

L'affectation à chaque département du produit intégral des centimes qu'il s'imposait pour les dépenses variables, le droit reconnu à son conseil général de déterminer, dans les limites d'un maximum(1), le montant des crédits afférents à ces dépenses, avaient commencé dès l'an VIII à conférer à la circonscription départementale, jusqu'alors simple division politique et administrative, un certain caractère d'individualité. Cependant le gouvernement avait cru devoir retenir toute autorité pour le règlement définitif du chiffre des crédits. La plupart, en effet, des dépenses énumérées dans la loi de l'an X, — et qui, on a dû le remarquer, n'ont fait en 1838 que changer de qualification pour former, sous le nom d'*ordinaires*, la première section du budget départemental, tel qu'il est constitué par les articles 11 et suivants de la loi du 10 mai, — tou-

(1) Jusqu'en 1805, les départements furent, quant au maximum, divisés en cinq classes ou catégories. A partir de cette époque la loi de finances régla le nombre de centimes mis à la disposition de chaque département, d'après l'appréciation de sa position individuelle.

chaient essentiellement à l'administration générale. On pouvait dire, suivant la juste remarque du baron Mounier à la chambre des Pairs, qu'il ne s'agissait encore que d'un fractionnement du budget de l'Etat, opéré dans le but de soumettre à un contrôle plus rapproché, plus exact, certaines de ses parties.

Le développement normal des services qui leur étaient confiés, les besoins non prévus de leurs circonscriptions amenèrent promptement les conseils généraux à reconnaître l'insuffisance des ressources dont ils disposaient, et à solliciter du gouvernement la faculté d'en élever le chiffre. Répondant à ces vœux, l'article 34 de la loi de finances du 2 ventôse an XIII (21 février 1805) les autorisa à imposer jusqu'à concurence de quatre centimes, soit pour réparations, entretien de bâtiments, et supplément de frais de culte, soit pour construction de canaux, chemins ou établissements publics, sauf approbation par le gouvernement des délibérations prises pour déterminer l'emploi de ces centimes. Le budget nouveau et facultatif, que créait la loi du 2 ventôse, devait se régler exclusivement, tant en recettes qu'en dépenses, d'après le vote du conseil général; par là l'existence propre et distincte du département se trouvait définitivement consacrée.

Indépendamment de leurs centimes fixes, variables et facultatifs, certaines circonscriptions, en vue de travaux spéciaux, obtinrent ou durent supporter l'établissement de centimes extraordinaires. Nous citerons notamment en ce sens le décret du 7 janvier 1813, relatif aux routes départementales.

D'après le rapport de la commission administrative, instituée en 1850 pour examiner les questions relatives à la situation financière des communes et des

départements, l'ensemble des ressources annuelles affectées, pendant la durée du premier Empire, aux différents services départementaux s'éleva en moyenne à 46 millions, se décomposant ainsi qu'il suit :

2 centimes fixes...........	4 millions
10 centimes variables........	20
4 centimes facultatifs........	8
Nombre indéterminé — extraordinaires.................	6
Produits éventuels — recouvrements autorisés et employés par les préfets............	8

Ce total a été porté sous la Restauration à 56 millions; il s'est élevé en 1839, première année de la mise en vigueur de la loi du 10 mai, à 59 millions, en centimes seulement, et abstraction faite des sommes afférentes aux dépenses fixes (12 millions environ), rattachées par la loi du 20 juillet 1837 au budget de l'Etat. En 1867, d'après le compte définitif présenté par le ministre des finances, les budgets des 89 départements ont été réglés à 152,157,977 fr., en recettes propres à l'exercice (1).

— Aux termes de la loi de pluviôse, le préfet rendait compte au conseil général de l'emploi des centi-

(1) Les budgets des dépenses se sont réglés à des chiffres sensiblement les mêmes. L'application des règles spéciales de comptabilité, relatives au report à l'exercice courant des fonds restés libres et des dépenses non acquittées en clôture, rendrait assez difficile de préciser ces chiffres, ce qui n'a du reste ici aucune importance. Il ne faut pas perdre de vue que, pour établir une comparaison entièrement exacte avec les totaux précédents, celui afférent à 1867 doit être accru du montant des crédits ouverts au budget général de l'Etat : 1° pour les dépenses fixes ; 2° pour le service des prisons, rattaché à ce budget par la loi de finances du 5 mai 1855, qui a rendu ainsi aux conseils généraux la libre

mes additionnels affectés aux dépenses départementales. « Cette audition de compte n'est pas une simple formalité, dit la circulaire ministérielle du 16 ventôse an IX, c'est une mesure essentiellement conservatrice, qui a pour objet de constater qu'aucune des sommes portées en dépense n'a reçu une distinction différente de celle que la loi a fixée. Les conseils doivent s'as-

disposition de sommes s'élevant à 8 millions et demi. Voici le détail des 152,157,977 fr. de recettes ;

1° Centimes (117,553,217 fr.) :

Centimes imposés par la loi sur les contributions foncière et mobilière, pour dépenses ordinaires de chaque département et fonds commun (17 c. 5/10es)		37,442,625fr
Centimes pour dépenses facultatives sur les deux mêmes contributions (Maximum : 7 c. 5/10es sauf pour la Corse où il s'élève à 14 c. 6/10es)	16,287,849fr	73,932,800
— pour dépenses extraordinaires approuvées par des lois spéciales sur les quatre contributions (moyenne par département : 13 c. 37)	42,017,605	
— pour les chemins vicinaux sur les quatre contributions (maximum : 5 c)	17,627,346	
— pour l'instruction primaire, *idem*, (maximum : 2 c.)		6,089,563
— pour dépenses du cadastre (maximum : 5 c.) sur la contribution foncière		88,227

2° Produits éventuels départementaux (34,604,760 fr.) :

Produits éventuels ordinaires	6,038,408
Produits de propriétés départementales non affectées à un service public	858,880
Subventions communales et particulières	3,083,000
Produit des emprunts autorisés par des lois spéciales	12,950,506
Ressources affectées à la grande vicinalité	13,673,964

Dans le chiffre de 152,157,977 fr., les Alpes-Maritimes, y compris l'arrondissement de Grasse, la Savoie et la Haute-Savoie figurent pour 3,518,000 fr.

surer de la légalité de toutes ces dépenses et rejeter, en énonçant les causes de la décision, celles qui ne seraient pas suffisamment justifiées. » Le préfet était déclaré responsable de tout ordonnancement et emploi de sommes, en dehors des crédits portés au budget. (Arrêté du 27 germinal an XII). Le compte arrêté par le conseil général devait ensuite être soumis au gouvernement, pour recevoir son approbation définitive.

Indépendamment de ce compte d'administration, les recettes et dépenses départementales faisaient, au point de vue du maniement des deniers, de la part des receveurs et payeurs généraux l'objet de comptes spéciaux, soumis au jugement de la cour des comptes (Loi du 16 septembre 1807).

— Une dernière attribution avait été conférée par le législateur de l'an VIII au conseil général. Différente de celles que nous venons d'énumérer, et que la circulaire précitée du 16 ventôse rangeait parmi les fonctions administratives, elle « donnait aux rapports du conseil avec le gouvernement un caractère de représentation départementale », en l'appelant à exprimer son opinion sur l'état et les besoins de sa circonscription, et à l'adresser directement au ministre de l'intérieur.

Cette communication immédiate avait pour objet de faire parvenir à l'autorité centrale le véritable vœu des conseils départementaux, le tableau fidèle de leurs besoins. Leurs observations ou mémoires devaient se diviser en chapitres et traiter distinctement : 1° de l'agriculture et du commerce ; 2° des prisons et des secours publics, c'est-à-dire des hospices, des enfants abandonnés, et des institutions de bienfaisance ; 3° des

ponts et chaussées, grandes routes, ports, digues, canaux et écluses ; 4° de l'instruction publique, ce qui comprenait non seulement l'enseignement avec l'indication des moyens les plus efficaces pour aider l'aptitude et stimuler l'apathie des habitants, mais encore les bibliothèques, les dépôts d'objets de science et d'arts à compléter, les musées, les théâtres à multiplier ou à restreindre, enfin les monuments publics à établir, à restaurer, à utiliser ; 5° de la population et de l'administration. Ce dernier chapitre, qui comportait des questions multiples, entre autres celle des biens communaux et de leur partage, avait un paragraphe spécial consacré à l'expression de l'opinion publique sur la moralité, l'aptitude et l'assiduité des fonctionnaires.

Les mémoires, demandés aux conseils généraux, devaient présenter, non-seulement les maux à réparer ou le bien à faire dans chaque département, mais des vues étendues, des idées d'utilité publique, des éléments d'amélioration et de prospérité générale.

Nous avons cru qu'il importait de donner l'analyse, de reproduire même certains passages de la circulaire du 16 ventôse. L'attribution, en effet, dont cette circulaire avait pour objet de déterminer la nature, peut être considérée, presque au même titre que le droit de voter des centimes et d'en régler l'emploi, comme établissant une ligne essentielle de démarcation entre les conseils nouveaux de département, et ceux qu'avait institués la loi du 22 décembre 1789, bien que les uns et les autres présentent de nombreux points de ressemblance, qui n'auront pas échappé au lecteur.

Dans la pensée de la Constituante, telle qu'elle l'a formulée elle-même, les administrateurs de département étaient des agents élus à temps par le peuple

pour exercer, sous l'autorité du roi, les fonctions administratives; ils se trouvaient exclusivement chargés de la gestion des intérêts généraux du pays; n'avaient aucun caractère de représentation en ce qui concernait les circonscriptions auxquelles ils étaient préposés, et qui d'ailleurs, comme les anciennes généralités d'élections, demeuraient dépourvues de toute individualité. Ces autorités collectives et irresponsables, appelées à agir dans la sphère de l'administration générale, constituaient pour l'unité nationale un danger permanent.

L'organisation de la loi de pluviôse, plus rationnelle, avait réservé au délégué du pouvoir central tout ce qui était relatif à la transmission, à l'exécution des lois et des ordres émanés de ce pouvoir; les assemblées locales reprenaient le rôle, qui était véritablement le leur, celui d'assurer l'exacte répartition de l'impôt, de délibérer sur les intérêts particuliers de leur circonscription, d'en faire connaître au gouvernement les besoins et les vœux. N'était-ce pas là précisément le principe, sur lequel avait été fondée la réforme de 1787? L'anarchie, résultat de dix années de révolution, parut en l'an VIII justifier les restrictions apportées à son application. Sauf en ce qui concernait la répartition des taxes et, à partir de 1805, les centimes facultatifs, les attributions des conseils généraux furent surtout consultatives. Mais le temps, la force même des choses devaient donner au principe son développement normal; l'important était qu'il fut à nouveau posé.

Les procès-verbaux des conseils généraux n'étaient pas imprimés (arrêté du 19 floréal an VIII.) Le lendemain de la clôture de la session, les présidents de ces conseils en adressaient une expédition au ministre de l'Intérieur. Celui-ci devait, dans le délai de deux mois,

placer le résumé des vœux émis sous les yeux des Consuls, qui ordonnaient le renvoi aux ministres, chacun suivant ses attributions. Dans le mois qui suivait le renvoi, chaque ministre était tenu de présenter un rapport détaillé sur les demandes et les observations qui lui avaient été transmises, et de proposer aux Consuls tels projets, qu'il croirait convenables (arrêté du 2 vendémiaire an XI).

Chose digne de remarque, les préfets n'assistaient pas aux séances des conseils ; ils se bornaient à préparer à l'avance les documents et instructions nécessaires à leurs délibérations, et à les déposer sur le bureau, le premier jour de la session. C'était vraisemblablement une réminiscence de ce qui avait lieu sous l'empire de l'édit de 1787. Cet état de choses n'a été modifié qu'à partir de 1817. (Ordonnance du 26 mars).

L'exécution des décisions prises par le conseil général, l'ordonnancement des crédits ouverts par le budget (1), qu'il avait voté, appartenaient exclusivement au préfet, en sa qualité de seul administrateur. Sur ce point il y avait entier désaccord avec le système de 1787, qui remettait l'action comme la délibération à l'assemblée provinciale ou à ses mandataires, en ce qui concernait la gestion des intérêts locaux. Ainsi disparaissait l'éventualité de ces conflits, de cet antagonisme, qu'a signalés M. de Tocqueville. Mais la limitation des sessions à une seule par an, la courte durée de cette session unique devaient créer, au point de vue de l'efficacité du contrôle et de l'examen sérieux des affaires,

(1) Le président du conseil n'avait que la disposition d'une somme de trois cents francs, destinée à couvrir les faux frais de la session. (Arrêté du 26 ventôse an VIII.)

des difficultés, des impossibilités mêmes, que font encore aujourd'hui apparaître davantage les accroissements successivement donnés aux attributions des assemblées départementales.

V. — Le second paragraphe du titre II de la loi du 28 pluviôse an VIII, traitait de *l'administration de l'arrondissement communal.* Il y avait dans chaque arrondissement un sous-préfet et un conseil d'arrondissement (article 8).

Le sous-préfet devait remplir (article 9) les fonctions précédemment exercées par les administrations municipales et par les commissaires de canton, à la réserve de celles qui étaient conférées par la loi même au conseil d'arrondissement ainsi qu'aux municipalités, et qui seront indiquées ci-après. Intermédiaire légal entre le préfet et les maires, il était, comme l'ancien subdélégué, dont il se trouvait recueillir médiatement l'héritage, essentiellement un organe d'information, de transmission et de surveillance, et n'exerçait que dans un petit nombre de cas une autorité qui lui fut propre. La sphère de ses attributions se définissait naturellement par celle du préfet lui-même, qu'il était appelé à seconder. C'était ce fonctionnaire qui, en cas d'absence ou de maladie, pourvoyait à son remplacement provisoire (arrêté du 17 ventôse an VIII).

Dans un intérêt d'économie, et aussi pour prévenir des conflits inévitables, l'article 11 de la loi avait décidé qu'il n'y aurait pas de sous-préfet dans les arrondissements, où était situé le chef-lieu de département. La loi du 26 décembre 1809 sur l'organisation des auditeurs au conseil d'état délégua (article 15) à un auditeur, dans chaque département, les fonctions de sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu. La Restau-

ration supprima ce rouage assez inutile, et qui n'a pas été rétabli depuis.

Le conseil d'arrondissement était uniformément composé de onze membres (1). Il s'assemblait chaque année à l'époque déterminée par le gouvernement, et pour une session dont la durée ne pouvait excéder quinze jours. Cette session fût divisée par l'arrêté du 19 floréal an VIII en deux parties. Dans la première, le conseil exprimait son opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement et l'adressait au préfet; il donnait son avis motivé sur les demandes en décharge formées par les villes, bourgs et villages, demandes qui se portaient ensuite, nous l'avons déjà dit, devant le conseil général, auquel il appartenait de les admettre ou de les rejeter définitivement; il entendait et arrêtait, sauf approbation ultérieure du préfet, le compte-rendu par le sous-préfet de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement. Après avoir terminé ces travaux, qui ne pouvaient occuper plus de dix jours, et devaient nécessairement précéder la session du conseil général, le conseil d'arrondissement s'ajournait à cinq jours après cette session pour opérer entre les villes, bourgs et villages la répartition du contingent assigné à sa circonscription dans les contributions directes, imposées par la loi de finances au département. (Art. 10).

(1) C'est la loi du 22 juin 1833 qui a décidé (art. 20), pour le conseil d'arrondissement comme pour le conseil général, que chaque canton y enverrait un représentant. Si un arrondissement compte moins de neuf cantons, — les deux tiers se trouvent dans ce cas, — les cantons les plus peuplés élisent un second conseiller, de manière que chaque conseil ait un minimum de neuf membres. Sur les discussions, auxquelles a donné lieu l'existence des conseils d'arrondissement, voyez page 362, note 2.

Notons que, comme les conseils généraux, les conseils d'arrondissement nommaient leur président (1) et leur secrétaire, et que jusqu'en 1817 le sous-préfet n'assista pas aux délibérations de ces véritables assemblées d'élection.

L'arrondissement, dans l'intention du législateur de l'an VIII, n'était pas uniquement une division politique et administrative ; il devait avoir une certaine existence, une certaine individualité propre. Nous n'en voulons pour preuve que l'attribution faite à son conseil local du droit d'entendre et de débattre le compte annuel des centimes destinés aux dépenses particulières de la circonscription. C'est dans le même sens que la loi du 16 septembre 1807 et le décret du 16 décembre 1811 avaient admis le principe de travaux exécutés dans l'intérêt d'un ou plusieurs arrondissements, qui pourraient être appelés à y concourir par des contributions spéciales (2). Toutefois il ne semble pas que ce principe ait reçu d'application. Le projet de loi sur l'administration départementale, présenté au commencement de la Monarchie de Juillet, proposait de le consacrer et de l'étendre. Après une longue et vive discussion tant à la chambre des pairs qu'à celle des députés, l'opinion

(1) Chaque président avait à sa disposition une somme de cent cinquante francs pour les faux frais de la session (arrêté du 26 ventôse an VIII).

(2) Rappelons également que le décret déjà cité du 9 avril 1811 céda aux arrondissements, comme aux départements et aux communes, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux, occupés pour le service de l'administration et des cours et tribunaux. D'un décret rendu le 5 des mêmes mois et an, il résulte que des acquisitions pouvaient être faites pour le compte des arrondissements, aussi bien que pour celui des départements et communes.

contraire a prévalu et s'est toujours maintenue depuis. Pour la faire triompher, on s'était fondé sur le danger qu'il y aurait, en reconnaissant des droits et des intérêts distincts aux arrondissements, de diminuer les forces, d'atténuer considérablement les ressources de l'aggrégation départementale.

VI. — *Les municipalités* faisaient l'objet du troisième paragraphe du titre II de la loi de pluviôse.

Dans chaque ville, bourg et village, où existait précédemment un agent municipal, il devait être établi un maire et un ou plusieurs adjoints, suivant la population. Les communes de 2,500 âmes et au-dessous en avaient un, celles de 2,500 à 10,000 âmes, deux ; au-dessus de 10,000 âmes, il y avait un adjoint de plus par 20,000 habitants d'excédant (art. 12). Une loi du 18 floréal an X autorisa en outre la nomination d'adjoints spéciaux pour les sections de communes, dont les communications avec le chef-lieu seraient difficiles, dangereuses, et même temporairement impossibles. Dans les villes de 100,000 habitants et au-dessus, il y avait un maire et un adjoint à la place de chacune des administrations municipales, créées par la constitution de l'an III. (art. 14).

Les maires, et à leur défaut ou en vertu de la dégation, qu'ils étaient en droit de leur faire, les adjoints remplissaient les fonctions administratives précédemment exercées par l'agent municipal et son adjoint; relativement à la police et à l'état civil, ils devaient remplir les fonctions précédemment exercées tant par les administrations municipales de canton que par les agents municipaux (art. 13). Les attributions, dont le maire se trouvait ainsi investi, avaient, sans parler même de celles touchant à l'ordre judiciaire, un

double caractère. Délégué de l'autorité administrative supérieure pour l'exécution des lois et règlements, il était à cet égard entièrement subordonné au préfet et au sous-préfet. Représentant et agent de la commune, il agissait au contraire avec un certain pouvoir propre et se trouvait seulement soumis à leur surveillance; en cette qualité, il gérait le patrimoine commun, dirigeait et faisait exécuter les travaux d'utilité communale, ordonnançait les dépenses, exerçait les actions de la commune, pourvoyait aux besoins des hôpitaux et établissements de charité, remplissait même, en certains cas, une sorte de patronage officieux envers ses administrés.

Chaque commune avait un conseil municipal, composé de dix, de vingt ou de trente membres, selon que la population n'excédait pas 2,500 habitants, 5,000 habitants, ou se trouvait supérieure à ce nombre (art. 15). Ce conseil s'assemblait chaque année pour une session, qui pouvait durer quinze jours, et dont l'époque, fixée d'abord par la loi de pluviôse au mois de février, fut reportée par le décret du 14 février 1806 au mois de mai. Il pouvait, en outre, être convoqué extraordinairement par le préfet. La présidence appartenait au maire, sauf le moment où il rendait ses comptes d'administration, et devait alors être remplacé par un membre du conseil. En cas d'empêchement, le maire était suppléé par l'adjoint. Dans les villes de cent mille âmes, le plus âgé des maires présidait.

Le conseil municipal délibérait sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité; sur les octrois ou contributions en centimes additionnels, qui pouvaient être nécessaires pour subvenir à ces besoins; sur les emprunts; sur les procès, qu'il conviendrait d'intenter ou de soutenir pour l'exercice et la conser-

vation des droits de la commune. Il réglait le partage des affouages, pâtures, récoltes et fruits communs. Il réglait aussi la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés, qui étaient à la charge des habitants. Enfin il entendait et débattait le compte des recettes et dépenses municipales rendu par le maire; ce compte était ensuite arrêté définitivement par le sous-préfet.

Les délibérations des conseils municipaux devaient être soumises à l'approbation de l'autorité supérieure. Jusqu'en 1810, les contributions extraordinaires ne purent être perçues, les acquisitions et les aliénations être consommées qu'en vertu d'une autorisation législative. A cette époque les décrets furent substitués aux lois. Quant aux centimes additionnels pour les dépenses ordinaires, la loi de finances déterminait le maximum, dans lequel pouvait se mouvoir le vote des conseils (1).

L'organisation municipale de la ville de Paris fit l'objet de dispositions spéciales. Les douze circonscriptions, entre lesquelles la capitale avait été divisée par la loi du 19 vendémiaire an IV, furent maintenues; mais elles changèrent de nom et de caractère. Qualifiées assez improprement d'arrondissements, suivant la juste remarque de Daunou, elles reçurent chacune un maire et deux adjoints, chargés de la partie administrative et des services de l'état civil. La gestion des in-

(1) Nous n'avons pas à entrer ici dans les détails des attributions des conseils municipaux, ni à indiquer les accroissements successifs de leurs pouvoirs. Ceux qui désireraient s'en rendre compte peuvent se reporter aux exposés des motifs et aux rapports des lois des 18 juillet 1837 et 24 juillet 1867, ainsi qu'au texte même de ces deux lois.

térêts municipaux appartint à un conseil unique, dont le conseil de département fut appelé à remplir les fonctions (art. 17.) Un préfet de police fut chargé de tout ce qui concernait la police, et eut sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze arrondissements (1).

VII. — Le paragraphe quatre du titre II de la loi de pluviôse réglait ce qui était relatif aux *nominations*.

Le Premier Consul nommait tous les fonctionnaires de l'ordre administratif, les membres des conseils généraux, ceux des conseils d'arrondissement, ainsi que les maires et adjoints des villes de plus de 5,000 habitants (art. 18). Les préfets nommaient et pouvaient suspendre de leurs fonctions les membres des conseils municipaux, et, dans les villes d'une population au-dessous de 5,000 habitants, les maires et les adjoints. (Article 20). Les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement et les conseillers municipaux étaient nommés pour trois ans; ils pouvaient être continués (articles 19 et 20).

Le choix du Premier Consul et de ses délégués n'était pas absolument libre; il ne pouvait porter que sur des personnes qui figuraient aux listes de notabilité. Ces listes, l'une des conceptions de Sieyès, étaient au nombre de trois : la liste de la notabilité communale, celle de la notabilité départementale, et celle de la no-

(1) Dans les villes de cent mille âmes, il y avait un commissaire général de police, auquel étaient subordonnés les autres commissaires, et qui à son tour se trouvait placé sous les ordres tant du préfet que du ministre de la police. La loi de pluviôse, comme celle du 19 vendémiaire an IV, plaçait un commissaire de police dans les villes de 5 à 10,000 âmes. Quand la population dépassait ce chiffre, il y avait un commissaire de plus par 10,000 habitants d'excédant.

tabilité nationale. (1) Dans la première devaient être pris les administrateurs, les juges et les membres des divers conseils de l'arrondissement; dans la seconde ceux du département; dans la troisième, les députés au corps législatif, les tribuns, les juges de cassation, etc.

Le système des listes de notabilité, dites aussi de confiance, ne se maintint que deux ans. Le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X lui substitua celui de candidatures désignées par les colléges électoraux pour les fonctions électives. Des assemblées de canton, composées de tous les citoyens domiciliés de la circonscription, élisaient à vie les membres des colléges électoraux d'arrondissement et de département, les premiers à raison d'un membre par 500 habitants, les seconds à raison d'un membre par 1,000 habitants, et en outre sous la condition de les prendre sur la liste des 600 plus imposés du département. Ces mêmes assemblées présentaient des candidats, en nombre double de celui des places à remplir, pour la composition des justices de paix et des conseils municipaux des villes de 5,000 âmes. Les colléges d'arrondissement et de département concouraient par leurs désignations aux choix des députés au corps législatif, des tribuns, des sénateurs, ainsi que des membres des

(1) Tous les Français, âgés de 21 ans, portés au registre civique de leur arrondissement et y résidant au moins depuis un an, concouraient à la formation de la liste communale en y inscrivant, à la majorité des suffrages, jusqu'à concurrence du dixième, ceux d'entre eux qu'ils considéraient comme les plus propres à gérer les affaires publiques. Les deux autres listes se formaient de même : la liste départementale par le vote des membres de la liste communale, la liste nationale par le vote des membres de la liste départementale.

assemblées locales ; nous ne nous occuperons que de ces derniers.

Les conseils généraux et les conseils d'arrondissement devaient se renouveler par tiers tous les cinq ans. Les colléges électoraux de département présentaient au Premier Consul deux citoyens domiciliés dans le département pour chaque place vacante dans le conseil général. L'un des deux candidats était nécessairement pris hors du collége qui le présentait. Les colléges électoraux d'arrondissement procédaient de même pour les places vacantes dans le conseil d'arrondissement.

Les articles 12 et 13 du sénatus-consulte décidaient que le renouvellement des conseils municipaux aurait lieu tous les dix ans par moitié ; que les maires et adjoints devraient être pris dans leur sein ; que ces fonctionnaires seraient nommés pour cinq ans, et pourraient être continués.

La faible part d'intervention, concédée aux électeurs dans le choix de leurs mandataires locaux, subit encore de nouvelles restrictions par l'effet du décret du 17 janvier 1806, qui attribua au chef de l'Etat le droit de pourvoir directement et sans présentation aux vacances, qui se produiraient dans l'intervalle d'une convocation des collèges électoraux à l'autre. A partir de 1812 ces colléges ne se réunirent plus, et depuis lors jusqu'en 1833 les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement furent à la nomination exclusive du souverain, par la force même des choses, et sans qu'aucune disposition législative eût expressément abrogé le système du sénatus-consulte du 16 thermidor. Transformés ainsi en fonctionnaires véritables, les membres des divers conseils devinrent presque totalement étrangers aux populations, qui

cessèrent bientôt de reconnaître en eux leurs représentants ; et l'application pendant une longue période de ce mode de recrutement, qui à l'origine trouvait peut-être sa justification temporaire dans la situation exceptionnelle du pays (1), doit à bon droit, ce nous semble, être signalée et condamnée comme la cause principale des difficultés, des retards qu'ont éprouvés les libertés locales à reprendre, dans l'opinion plus encore que dans la loi, la place qu'elles doivent occuper pour la sécurité et la prospérité même de la France.

Les justes critiques adressées à cette partie de la législation de l'an VIII, la seule réellement et absolument défectueuse, ne sauraient amener à oublier et à passer sous silence les résultats remarquables et immédiats, qu'a produits l'organisation, qu'elle consacrait, organisation qui en six mois, sous la puissante impulsion, il est vrai, du Premier Consul, remit l'ordre partout et fit succéder la régularité, la promptitude d'exécution à l'anarchie, à la négligence des autorités collectives. C'est d'elle que procède cette grande administration française que M. Thiers qualifie avec raison d'incomparable pour la précision de son action et la pureté de ses comptes, et dont un écrivain de nos jours, peu suspect à cet égard, M. de Meaux a cru pouvoir dire que le plus grave inconvénient décou-

(1) « Ce pouvoir (de nomination attribué au chef de l'État), excessif en temps ordinaire, était en ce moment nécessaire, dit M. Thiers (t. I, p. 158). L'élection en effet était impossible pour la formation des conseils locaux, tout comme pour la formation des grandes assemblées politiques. Elle n'aurait donné que des agitations funestes, de petits triomphes alternatifs à tous les partis extrêmes, au lieu d'une fusion paisible et féconde de tous les partis modérés, fusion qui était indispensable pour fonder la société nouvelle avec les débris réunis de la société ancienne. »

lait de sa perfection même, de ce qu'elle nous avait rendus contents de ne pas faire nous-mêmes nos affaires (1).

VIII. — Comme en 1789 et en 1795, les modifications apportées à l'organisation administrative eurent leur influence sur l'organisation judiciaire. La constitution du 22 frimaire et surtout la loi du 27 ventôse an VIII (18 mars 1800) donnèrent à cette organisation la forme, qu'elle a conservée jusqu'à nos jours.

Les tribunaux civils de département et les tribunaux de police correctionnelle, institués en l'an III, furent supprimés. Chaque arrondissement communal forma le ressort d'un tribunal de première instance. Ce tribunal nouveau connaissait à la fois des matières civiles et des matières correctionnelles; il statuait, dans la plupart des cas, à charge d'appel; il était juge d'appel lui-même des sentences rendues par les juges de paix, qui eurent pour fonction principale la conciliation des parties, et durent à partir de l'an IX prononcer seuls, sans le concours d'assesseurs (loi du 29 ventôse).

L'appel des jugements des tribunaux de première instance se porta : en matière civile, devant des cours supérieures créées au nombre de vingt-neuf pour toute l'étendue de l'empire (2), et comprenant par suite dans leur ressort chacune un certain nombre de départements, ce qui les rapprochait des anciens parlements, dans les résidences desquels elles furent

(1) *La Révolution et l'Empire*, page 234. Nous ne pouvons qu'engager à lire le passage tout entier, que M. de Meaux consacre à l'éloge mérité de l'administration française.

(2) Deux des cours d'appel établies en 1800, celles de Bruxelles et de Liége, ont avec leurs ressorts cessé de faire partie de la France depuis 1815. D'autre part une cour d'appel a été établie à Chambéry, à la suite de l'annexion de 1860.

du reste généralement placées. Ces cours statuaient également sur les appels des jugements rendus par les tribunaux de commerce. — En matière correctionnelle, devant le tribunal criminel de département, qui conserva sa compétence en ce qui concernait les délits emportant peine afflictive ou infamante, c'est-à-dire que le jury continua à reconnaître d'abord le bien fondé de l'accusation, puis le fait en lui-même, et le juge, sur sa déclaration, à appliquer la peine. Cette partie de l'organisation judiciaire a été modifiée par le code de novembre 1808; toutefois le département est demeuré ressort de la cour d'assises.

La constitution du 22 frimaire consacra à nouveau l'existence du tribunal de cassation, en lui maintenant son caractère de juge suprême, non du fond des affaires, mais des violations des formes ou de la loi. Les membres de ce tribunal furent élus par le sénat. Tout le reste du personnel de la magistrature était à la nomination du Premier Consul. Les juges conservaient leurs fonctions à vie, sauf les juges de paix qui n'exerçaient que pour un temps limité.

Nous ne pouvons quitter ce sujet sans faire observer que les nouveaux corps judiciaires furent appelés à appliquer un droit nouveau. Jusqu'en 1789, la législation de la France, surtout en matière civile, avait présenté la plus complète diversité. Sans parler de la grande division en pays de droit coutumier et pays de droit écrit, on comptait encore au dix-huitième siècle, d'après le Recueil publié par Bourdin de Richebourg, quatre cent trente-huit coutumes, dont deux cent quarante-cinq dites générales. Sur ces deux cent quarante-cinq, soixante environ régissaient des contrées d'une étendue considérable, mais fort inégale. La

constitution de 1791 inscrivit au nombre des dispositions fondamentales garanties aux citoyens la promulgation d'un code de lois civiles communes à tout le royaume. Ce fut au Premier Consul qu'il appartint de remplir l'engagement pris par la Constituante. De cette époque datent les codes qui sont encore aujourd'hui les nôtres, et que l'Europe à juste titre nous envie ; car, suivant l'expression de Cambacérès alors ministre de la justice, ils sont établis « sur les bases immuables de la liberté, de l'égalité des droits et du respect de la propriété. »

Le culte et ses ministres avaient disparu dans la tourmente révolutionnaire ; les mesures de proscription étaient les seuls actes officiels, qui en rappelassent le souvenir aux populations. Le Consulat eut le mérite et l'honneur de réconcilier la France avec l'Eglise. Le concordat du 15 juillet 1801, promulgué le 8 avril de l'année suivante (18 germinal an X), et les divers actes rendus pour son exécution, notamment la bulle pontificale du 3 des calendes de décembre 1801, annulèrent et supprimèrent toutes les églises archiépiscopales et épiscopales précédemment existantes dans les territoires soumis à la République française, ensemble leurs droits, priviléges et prérogatives de quelque nature qu'elles fussent, et érigèrent en leur lieu et place dix églises métropolitaines, et cinquante siéges épiscopaux (1). La mission d'établir la nouvelle circonscription des diocèses, d'assigner à chacun d'eux son arrondissement et ses limites, fut attribuée

(1) De ces soixante diocèses, un avec titre d'archevêché (Malines), et sept, avec celui d'évêché, ont cessé depuis 1815 de faire partie de la France. Quelques autres ont à la même époque éprouvé des démembrements.

à un légat à latere, le cardinal Caprara. Le tableau, qu'il arrêta à cet effet le 9 avril 1802, était établi sur le principe que chaque département devait appartenir en entier au même diocèse. La répartition des cent deux départements alors existants entre les soixante archevêchés et évêchés s'opéra d'une manière assez inégale. On sait qu'aujourd'hui nos circonscriptions ecclésiastiques et administratives sont, à peu d'exceptions près, partout les mêmes.

IX. — Si l'on compare l'organisation départementale, telle que l'avait faite la législation du premier Empire, et telle qu'elle est aujourd'hui, on reconnaîtra dans le même cadre des dissemblances considérables, toutes, nous nous hâtons de le dire, à l'avantage du temps actuel. La personnalité du département s'est complétement dégagée, ses intérêts propres et distincts se sont affirmés davantage, enfin et surtout il est rentré en possession du droit d'élire les mandataires chargés de décider et de contrôler l'emploi de ses ressources.

Le pouvoir de nommer les membres des conseils locaux, que les circonstances, les exigences d'une politique générale, que nous n'avons pas à apprécier ici, plus encore, nous l'avons déjà dit, que la loi, avaient concentré dans les mains du chef de l'Etat, fut signalé dès les premières années de la Restauration comme en contradiction absolue avec la nature même de leurs fonctions. Un projet présenté par le gouvernement le 22 février 1821 à la chambre des députés rétablissait pour les conseils généraux le système des candidatures; un autre, en date du 9 février 1829, proposait de revenir au principe de l'élection directe; on sait que ni l'un ni l'autre de ces

projets n'aboutit. La loi du 22 juin 1833 remit à des électeurs censitaires, comme l'avait déjà fait celle du 21 mars 1831 pour les conseils municipaux, le choix des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement, en subordonnant l'éligibilité au paiement dans les limites de la circonscription d'une certaine cote de contributions directes. La loi du 3 juillet 1848 a étendu aux élections des assemblées locales le suffrage universel qui, depuis le décret du 5 mars de la même année, était appliqué à celles de l'Assemblée nationale. Enfin la loi du 7 juillet 1852, dans le but d'assurer à l'électeur rural aussi bien qu'à celui des villes l'exercice complet de son droit, a substitué le vote à la commune au vote qui avait été fixé par la constitution de 1848 au chef-lieu de canton.

Au point de vue des attributions, les développements naturels de la richesse publique, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, en multipliant les questions sur lesquelles ont dû être consultés les conseils généraux, ont successivement et largement agrandi la sphère de leur intervention. Jusqu'en 1838, les règles, qui régissaient la matière, graduellement posées au fur et à mesure des nécessités nouvelles qui se produisaient, étaient éparses dans la législation, les actes du pouvoir exécutif, la jurisprudence même. La loi du 10 mai est venue donner à ces dispositions le lien de l'unité et la force législative. Elle a nettement défini et déterminé les attributions du conseil général, suivant qu'il agit comme délégué du pouvoir législatif (répartition des impôts), comme représentant légal du département (vote des centimes facultatifs et extraordinaires, des travaux d'utilité départementale, gestion du patrimoine commun), ou comme simple

conseil du gouvernement. Le droit de posséder, d'échanger, d'acquérir et d'aliéner, et par suite celui d'intenter une action en justice ou d'y défendre, a été en même temps reconnu au département, dont l'existence civile s'est trouvée ainsi formellement consacrée (1).

Cependant le caractère et surtout l'étendue des pouvoirs des conseils généraux n'avaient pas été très sensiblement modifiés en 1838. Ces conseils ne continuaient à statuer définitivement que dans un nombre de cas relativement restreint (répartition des impôts et jugement des réclamations formées contre le contingent; imposition des centimes additionnels autorisés par la loi soit pour des dépenses facultatives d'utilité départementale, soit pour certains services spéciaux; classement des chemins vicinaux). Pour toutes les autres questions engageant le département, ils étaient appelés seulement à délibérer, c'est-à-dire que les décisions prises ne pouvaient recevoir leur exécution qu'après approbation de la loi ou de l'autorité centrale. L'exercice de la tutelle gouvernementale embrassait donc encore en réalité presque tous les actes de l'administration locale.

La loi du 18 juillet 1866 a profondément changé la situation, et ce résultat considérable elle l'a obtenu, sans toucher aux bases de la législation existante, en se bornant à les élargir dans le sens de l'autonomie

(1) Le produit des immeubles, appartenant aux départements, ne s'élevait en 1838, suivant le rapport de la commission administrative instituée par le décret du 30 mars 1850, qu'à la somme de 10,000 francs au maximum. Le même produit était, en 1867, d'après le compte définitif des recettes de cet exercice, de 858,880 francs.

départementale. Les trois grandes divisions introduites par la loi du 10 mai 1838 dans les attributions des conseils — et qui se caractérisaient par ces mots : décision, délibération, avis, — ont été maintenues. Seulement la première a reçu de très notables accroissements. Le droit de statuer définitivement a été reconnu au conseil général dans la majeure partie des affaires sur lesquelles il n'était antérieurement appelé qu'à délibérer (1), sous la réserve pour le gouvernement de la faculté de provoquer une délibération nouvelle sur certaines questions à raison de leur importance particulière, ou d'annuler dans le délai de deux mois pour excès de pouvoirs, violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le conseil a pu également voter, dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, des centimes extraordinaires affectés à des dépenses extraordinaires d'utilité départementale, et contracter des emprunts, remboursables en douze années au maximum. Le budget départemental, que la loi de 1838 avait établi sur le principe d'une spécialité rigoureuse des recettes et des dépenses, et fractionné en cinq sections totalement ou à peu près indépendantes les unes des autres (dépenses ordinaires, facultatives, extraordinaires, des chemins vicinaux, de l'instruction primaire), a été reconstitué sur le modèle plus simple de celui de l'Etat et de celui des communes. Il n'est plus actuellement divisé qu'en budget ordinaire et budget extraordinaire, et le droit d'inscription ou d'augmentation d'office des crédits, que le gouvernement

(1) Conférez L. 10 mai 1838, art. 4, et loi du 18 juillet 1866, art. 1.

possédait sans aucune réserve pour toutes les anciennes dépenses variables, a été restreint à un petit nombre d'entre elles, celles qui touchaient plus directement à l'intérêt général (1). Enfin la loi de 1866, déléguant aux conseils généraux une partie de la tutelle communale, leur a attribué l'importante mission de déterminer annuellement le maximum du nombre de centimes extraordinaires, que les conseils municipaux seraient autorisés à voter pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale.

Il y aurait assurément grand intérêt à rechercher et à rapporter en détail comment, dans quel esprit, par quel concours d'événements se sont opérées les modifications à la législation de l'an VIII, dont nous venons de donner très brièvement la nomenclature. Mais ces questions sont en dehors de notre sujet ; c'est ici que doit finir notre travail. Ce que nous nous étions proposé, en effet, c'était, après avoir exposé les règles diverses qui régissaient l'administration provinciale en France avant la réforme tentée par Louis XVI, puis l'objet et la portée de cette réforme, d'indiquer les points généraux de ressemblance qui pouvaient exister entre les assemblées provinciales, établies à la fin du

(1) Loyer et entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture ; casernement ordinaire des brigades de gendarmerie ; loyer, mobilier et menues dépenses des cours et tribunaux, et menues dépenses des justices de paix (Loi du 18 juillet 1866, art. 10). Il convient d'y ajouter les dettes départementales, qui demeurent soumises à la règle posée par l'art. 20 de la loi de 1838, et de faire observer que l'affectation spéciale des centimes de l'instruction primaire et des chemins vicinaux est maintenue (art. 6 et 8).

dix-huitième siècle, et notre organisation actuelle. Or la loi du 28 pluviôse, que nous avons étudiée à ce point de vue, est encore celle qui, à travers les vicissitudes de près de trois quarts de siècle, sert aujourd'hui de base à nos institutions départementales.

Comme alors, nous voyons en effet aujourd'hui l'administration du département confiée à trois ordres d'autorités distinctes : le préfet, chargé de l'administration proprement dite et de tout ce qui concerne l'exécution ; — le conseil de préfecture, qui joint à ses fonctions principales de juge au premier degré du contentieux la mission d'éclairer l'administrateur de ses avis ; — enfin le conseil général préposé à la gestion des intérêts spéciaux de la circonscription. Seulement la part d'intervention de plus en plus considérable attribuée à ce conseil a eu l'heureux résultat, que nous avons déjà constaté, de restituer intégralement à l'aggrégation de citoyens, qu'il représente, l'homogénéité, l'existence propre, que lui avait déniée la constitution de 1791, et qui dans la législation de l'an VIII ne pouvait être signalée qu'à l'état de tendance.

Comment, au milieu des ruines de tant de régimes politiques, à la chute desquels il nous a été imposé d'assister, notre organisation administrative est-elle ainsi demeurée debout, au moins dans son ensemble ? N'en trouverait-on pas jusqu'à un certain point la cause dans l'esprit qui a présidé à cette organisation, et que nous indique le passage suivant du discours prononcé le 28 pluviôse par Chaptal devant le corps législatif. « Pour résoudre une question d'un aussi grand intérêt, le gouvernement a cru devoir consulter les leçons de l'expérience, étudier la nature et les effets des diverses

institutions qui ont régi le peuple Français, et prendre dans tout ce qu'elles présentent d'avantageux pour en composer un système d'administration qui s'approchât un peu plus de la perfection que ceux qui ont précédé. On s'est préservé avec un soin presque égal, et de l'arbitraire odieux des intendants, et des conseils généraux d'administration : l'un compromet les droits sacrés des citoyens ; l'autre entrave et ralentit l'exécution de la volonté générale exprimée par la loi. »

Assurément le système, adopté en 1800, s'il s'est plus rapproché de la perfection que ses devanciers, a été loin de l'atteindre. Nous n'en voulons pour preuve que les modifications successives et fécondes qu'il a reçues. Jusqu'à ces derniers temps, l'opinion publique, tout en réclamant ces modifications, avait paru donner sa sanction à l'ensemble du système, et le considérer comme consacré par une longue et décisive expérience. Tel était le langage du ministre de l'Intérieur en 1838, tel était encore en 1866 celui du rapporteur de la loi, qui a pris la date du 18 juillet.

Aujourd'hui il semble qu'il n'en soit plus tout à fait ainsi. Partisan des libertés provinciales et locales, nous sommes avec leurs défenseurs lorsqu'ils invoquent l'état de majorité, auquel la sage, habile et patriotique gestion des conseils généraux a conduit le département, pour justifier son affranchissement de toute tutelle, et la restriction des liens de subordination envers l'Etat aux seules questions qui engagent les intérêts généraux du pays, l'unité du territoire ou les droits de la souveraineté politique. Plus que personne nous nous associons à cette pensée émise, il y a plus de vingt ans, par un illustre historien, M. Guizot (de la Démocratie en France), et qui s'applique avec plus de justesse en-

core à notre situation actuelle. « On parle beaucoup de la centralisation, de l'unité administrative; elle a rendu d'immenses services à la France... Mais le temps de sa souveraineté est passé. Elle ne suffit plus aujourd'hui aux besoins dominants, aux périls pressants de notre société. Ce n'est pas au centre seul, c'est partout qu'est aujourd'hui la lutte. Partout attaquées, il faut que la propriété, la famille, toutes les bases de la société soient partout fortement défendues, et c'est trop peu pour les défendre que des fonctionnaires et des ordres venus du centre, même soutenus par des soldats. »

Mais pour arriver au résultat, que l'on se propose et auquel nul homme véritablement ami de son pays ne saurait rester indifférent, est-il nécessaire de porter atteinte aux principes constitutifs de l'administration française, d'abandonner un système entré profondément dans les mœurs? Ce système n'a-t-il pas déjà admis, ou ne comporte-t-il pas toutes les améliorations, qu'il est raisonnable de poursuivre? La loi de 1866 en témoigne. Cette loi, — au sujet de laquelle on ne saurait exprimer qu'un regret, c'est qu'elle ne soit pas venue plus tôt, et que nous ne soyons encore pour ainsi dire qu'à son essai, — a investi les conseils géneraux de toutes les attributions, ou peu s'en faut, auxquelles ils sont actuellement en droit de prétendre, attributions égales, si non supérieures, à celles dont jouissaient non-seulement les assemblées provinciales de 1787 mais encore les états particuliers eux-mêmes.

Notre assertion se justifie par ce fait que le projet, soumis le 14 juin 1871 par la Commission de Décentralisation à l'Assemblée nationale, en abrogeant la loi de 1866, s'en est approprié toutes les dispositions et n'apporte aux droits de décision définitive, tels que

cette loi les a reconnus aux conseils, que des additions relativement de moindre importance. Or, c'est dans le règlement des attribntions des conseils généraux, suivant la juste remarque de la commission de l'Assemblée Législative, qui a examiné en 1851 la loi sur l'Administration Intérieure, que se trouvent les véritables éléments de la décentralisation administrative et de l'affranchissement des départements.

En ce qui concerne l'organisation, si une session unique, d'une durée limitée, ne semble plus répondre à l'importance, à l'étendue des affaires, que le conseil général se trouve actuellement appelé à examiner et à résoudre, multiplier le nombre des sessions est chose aisée. La loi du 21 mars 1831 l'a fait depuis longtemps, sans péril d'aucun genre, pour les conseils municipaux, et il en a été de même de la réunion extraordinaire que cette loi accorde à la demande du tiers des membres d'un conseil.

Le projet de loi de 1871 va plus loin. Il institue une commission départementale, investie de trois ordres distincts d'attributions : tantôt elle agirait en vertu de la délégation du conseil général et règlerait les affaires qui lui auraient été renvoyées par ce conseil d'une façon permanente, ou dans un but temporaire ; tantôt elle exercerait sur les actes du préfet un contrôle qui se manifesterait soit par des avis, soit par une autorisation préalable et nécessaire ; tantôt enfin elle statuerait en vertu de pouvoirs propres conférés par la loi. En cas d'urgence, elle pourrait agir, dans les limites des attributions du conseil général, sans délégation mais à charge de rendre compte à la plus prochaine session.

C'est à la fois une réminiscence de ce qui existait chez nous avant 1789 d'abord dans les seuls pays

d'états, puis, à partir de l'édit portant établissement des assemblées provinciales, dans toutes les généralités, — et une imitation d'un régime depuis longtemps pratiqué dans un royaume voisin.

La création de la commission départementale constitue la principale originalité du projet ; le rapport le déclare. Nous craignons qu'elle n'en constitue en même temps jusqu'à un certain point le danger. Quoiqu'on dise, en effet, volontairement ou non, elle battra sérieusement en brèche le principe que M. de Tocqueville, dans son ouvrage sur l'Ancien Régime et la Révolution, signale comme la seule grande découverte du dix-neuvième siècle en matière d'administration : la distinction qu'a su faire le législateur, sans les disjoindre, entre le pouvoir unique et responsable qui doit exécuter, et le pouvoir collectif qui doit surveiller et prescrire (1).

Nous ne voulons pas aborder ici incidemment la discussion de cette grave question ; un avenir prochain se chargera de l'éclaircir. Nous sommes tout à fait d'avis qu'il y a eu jusqu'à présent insuffisance, trop grande intermittence du contrôle, si l'on peut s'exprimer ainsi. Mais l'augmentation du nombre des sessions nous aurait semblé de nature à y obvier dans une certaine mesure ; et le système eût été selon nous, quant à présent au moins et dans l'intérêt même de l'établissement définitif de la décentralisation en France, heureusement complété par le droit reconnu au conseil général de nommer des commissions multiples chargées, dans l'intervalle des sessions, de préparer et

(1) Liv. III, ch. VII. Voyez aussi Mélanges et Fragments historiques, p. 161.

d'instruire les affaires rentrant dans ses attributions, et dont il leur déléguerait l'examen.

C'était la conclusion, à laquelle s'était arrêtée la commission législative de 1851, dont nous avons déjà plus d'une fois invoqué le témoignage, et qui, saisie de la question de la commission permanente, en renvoyait l'examen à l'époque où les assemblées départementales, accoutumées aux affaires, et depuis longtemps en possession de véritables libertés, offriraient des garanties, qui ne lui paraissaient pas exister encore. « Les libertés départementales, disait-elle, comme toutes les autres libertés ne peuvent sans péril pour la chose publique être données tout entières et tout à la fois; une assemblée patriotique et sage doit en poser les principes, en faire l'application la plus large possible, et s'en remettre au temps du soin de les développer progressivement jusqu'à ce qu'elles soient devenues complètes. L'important en ceci n'est point de marcher vite, mais de marcher sûrement, de marcher toujours sans jamais revenir en arrière. »

Ces réflexions ont encore leur actualité; nous le croyons quant à nous, et nous nous y associons complétement, tout en faisant les vœux les plus sincères pour que d'une part les commissions départementales, par la prudence qu'elles mettront à remplir la délicate mission qui leur incombe, d'autre part les administrateurs, en acceptant de bonne grâce et sans arrière-pensée le contrôle auquel leur action et leur initiative vont se trouver incessamment soumises, concourent à leur donner un formel démenti.

C'est à cette condition seule, que pourront être évités les froissements, les conflits qui, dans une situation présentant avec celle où nous nous trouvons actuel-

lement, plus d'une analogie, ont fait produire à la réforme de 1787 les fâcheux résultats que l'on sait, — et qui, se traduisant pour les populations par des difficultés, des lenteurs dans l'expédition des affaires, nous sembleraient de nature à provoquer un de ces revirements, dont l'esprit public en France a donné de trop fréquents exemples, et à déterminer peut-être, au grand détriment de l'avenir du pays, une réaction, un retour dans le sens de la centralisation.

TABLEAU COMPARATIF

DE L'ORGANISATION DE LA FRANCE

EN 1789 ET EN 1866.

Pour compléter notre étude sur l'organisation administrative de la France, avant et depuis 1789, nous avons cru intéressant de rapprocher l'une de l'autre l'ancienne division par généralités et la division actuelle par départements.

L'appendice débute par quelques notions générales et d'ensemble, qui nous ont paru indispensables à l'intelligence des détails qui suivent.

Chaque généralité forme un paragraphe spécial, où sont indiqués les pays qui la composaient, sa population, ses subdivisions administratives et financières, la nature et le montant des contributions directes et indirectes qu'elle supportait, enfin les circonscriptions ecclésiastiques, militaires et judiciaires, auxquelles elle appartenait, ainsi que les universités qui existaient sur son territoire.

Les mêmes indications se trouvent ensuite reproduites pour chacun des départements correspondant à la généralité. Nous avons pris l'année 1866 comme point de comparaison, parce que c'est la dernière, dont la population ait été authentiquement constatée.

Les principaux ouvrages, que nous avons consultés pour ce travail sont : L'Almanach royal de 1789, et l'Almanach impérial de 1866 ; l'Administration des Finances de Necker 1784, chapitre XI, notions succinctes sur les contributions, les franchises, la population, l'étendue et les principales resssources de chaque généralité ; le Royaume de France et les Etats de Lorraine, disposés en forme de Dictionnaire par Doisy, in-4°, 1753 ; Dictionnaire universel de la France, in-4°, 1804 ; Annuaire de la Société de l'histoire de France 1839, Liste des Parlements et Cours souveraines ; le Bulletin des Lois pour la composition et la subdivision des départements, ainsi que leur population, etc.

1789.

Avant 1789, la France, bien qu'elle fut déjà l'un des Etats les plus centralisés de l'Europe, ne constituait pas, comme actuellement, un tout homogène. Les provinces, qui devaient leur origine aux grands fiefs nés avec le régime féodal, conservaient encore, malgré leur réunion successive au domaine de la couronne (1),

(1) Nous donnons ci-après la nomenclature des principales réunions, par ordre chronologique. Plusieurs provinces ont été tour à tour réunies, distraites, puis réunies à nouveau. La cause la plus fréquente des distractions fut la constitution d'apanages, en faveur des fils puînés des souverains. Les grands feudataires jouissaient, dans toute l'étendue de leurs fiefs, des droits régaliens, c'est-à-dire qu'ils s'intitulaient seigneurs *par la grâce de Dieu*, faisaient battre monnaie, levaient des impôts, nommaient des gouverneurs, entretenaient des troupes. Il en fut généralement de même des princes apanagés jusqu'au règne de François Ier. Ceux, auxquels ont été accordés depuis lors des apanages, n'ont plus eu que le domaine utile, le haut domaine restant à la couronne; aussi n'en sera-t-il pas tenu compte dans la présente liste. De même, sans entrer dans des détails, qui ne sont pas de notre sujet, nous n'indiquerons la plupart du temps en regard du nom de chaque province, quand elle aura été l'objet de plusieurs réunions, que la date première de ces réunions et celle de la dernière. Quelques réunions de fait n'ont été prononcées en droit que longtemps après. Nous avons distingué les deux dates.—A l'avénement des Capétiens, le domaine royal, restreint à quelques villes de Picardie et de Champagne telles que Laon, Noyon et Reims, s'accrut du comté de Paris ou Ile-de-France, et de l'Orléanais. Voici par quelles

jusqu'à un certain point une existence, ou plutôt une physionomie propre. Le nombre des provinces ne saurait être déterminé d'une manière précise; car il variait suivant qu'on s'en tenait aux grandes circonscriptions seules (de 30 à 40), ou que l'on voulait distinguer toutes celles qui, à un moment donné, avaient eu leur autonomie. Elles ne formaient pas d'ailleurs les divi-

acquisitions successives se forma ou plutôt se reconstitua le royaume. Comté de Sens (1015); — Vexin français (1082 et 1127); — Comté de Bourges (1100); — comté de Corbeil (1112); — Vexin normand (1138 et 1195); — comté d'Amiens (1185 et 1477); — comté d'Alençon (1195 et 1584); — Auvergne (1198), depuis divisée en terre et duché (1527), et comté (1615); — comté d'Evreux (1200 et 1584); — Anjou (1204 et 1482); — Maine (1204 et 1482); — Touraine (1204 et 1434); — comté de Meulan (1204 et 1361); — Normandie (1204, unie en 1361, réunie de nouveau en 1469); — Poitou (1204, 1377 et 1436); — Vermandois et Valois (1214); — Albigeois, comté de Carcassonne, vicomtés de Beziers et de Nismes (1229); — La Rochelle (1224, 1377 et 1472) et grand fief d'Aunis (1242, 1377 et 1435); — comté de Macon (1239 et 1477); — Saintonge (1242 et 1377); — Gevaudan (1258 et 1306); — Perche (1260 et 1366); — comté de Toulouse, Quercy (1272 unis en 1361) et marquisat de Provence, dont fut détaché le Comtat Venaissin en 1274; — comté de Guines (1282 et 1504); — comté de Chartres (1284); — Velay (1304); — Vivarais (1307); — Angoumois (1307 et 1515); — Marche (1308 et 1527); — comté de Lyon (1310); — comtés de Champagne et Brie (1328 unis en 1361); — Dauphiné (1349); — comté de Montpellier (1350); — comté d'Auxerre (1371 et 1477); — Ponthieu (1380 et 1477); — comtés de Valentinois et de Diois (1423); — duchés de Guyenne et de Gascogne (1453 et 1474); unis à la couronne de 1137 à 1152, ils avaient été depuis lors l'objet de plusieurs réunions et distractions; — comté de Comminges (1453 et 1532); — duché de Berry (1465), apanage depuis 1360; — comté de Saint-Pol (1475); — comté de Boulogne (1477); — duché de Bourgogne (déjà réuni en 1002 et en 1361) avec les comtés de Châlons, d'Auxonne, de Semur, de Charolais et de Tonnerre (1477); — comtés de Provence et de Forcalquier (1481); — duchés d'Orléans et de Valois, comté de Blois, partie du comté de Soissons et baronnie de Coucy, apanages et acquisitions de la branche de Valois-Orléans (1498); — vicomté de Narbonne (1507); — duchés de Bourbonnais et de Chatellerault,

sions politiques et administratives du royaume, quoiqu'elles leur eussent généralement servi de base. Ces divisions qui, il importe de le remarquer, différaient toutes entre elles quant à leurs limites et à leur étendue, étaient : au point de vue ecclésiastique, LES ARCHEVÊCHÉS ET LES ÉVÊCHÉS; — au point de vue militaire, LES GOUVERNEMENTS; — au point de vue judiciaire,

comtés de Forez, de Beaujolais et de Clermont en Beauvaisis (1527); — Dauphiné d'Auvergne (1527 et 1693); — duché de Bretagne (1515 et 1547); — trois évêchés de Metz, Toul et Verdun (1552 et 1648); — Calais et comté d'Oye (1558), conquis par les Anglais en 1347; — duché de Vendôme (1589 et 1712), duché d'Albret, comté de Périgord, vicomté de Limoges, comtés d'Armagnac, de Rouergue, de Fezenzac, de Fezenzaquet et de Lomagne, comtés de Foix et de Bigorre, baronnie de Marle et La Fère (1589 unis en 1607); royaume de Navarre, Béarn, Andorre, Astarac et Donnezan (1589 unis en 1620). Plusieurs de ces grands fiefs, apanages de la maison de Bourbon, accrus des successions d'Albret, d'Armagnac et de Foix, avaient été antérieurement réunis à la couronne, mais presque immédiatement distraits; — comtés de Bresse, Bugey, Valromey et pays de Gex (1601) échangés contre le marquisat de Saluces, acquis en 1552; — principautés de Sedan et Raucourt (1642); — Roussillon et Cerdagne française (1642 et 1659) déjà unis temporairement de 1462 à 1492; — Landgraviat de haute et basse Alsace, Sundgaw, comté de Férette (1648); — Artois (1659 et 1678) déjà réuni en 1180; — Luxembourg français (1659); — Hainaut français (1659 et 1678); — Flandre flammingante (1659, 1668 et 1678); — Nivernais (1665); — Flandre gallicane ou wallonne (1668); — Cambrésis (1678); — Franche-Comté (1678); — Strasbourg et villes impériales d'Alsace (1681 et 1697); — principauté d'Orange (1702 et 1731); — comté de Dunois (1707); — vallée de Barcelonette (1714); — moitié du comté de Soissons (1734); — vicomté de Turenne (1737); — duché d'Aumale (1755); — principauté de Dombes (1762); — duchés de Lorraine et de Bar (1766). Ces duchés, plusieurs fois conquis et occupés depuis le XVII[e] siècle, avaient été assurés à la France par le traité du 11 novembre 1735; — Ile de Corse (1768). — Cette nomenclature a été dressée d'après le *Traité des Droits du Roi* de Dupuy, *L'abrégé des grands fiefs* de Brunet, et une *liste des grands fiefs de la Couronne*, insérée dans l'Annuaire de la Société de l'Histoire de France pour 1839.

les ressorts de PARLEMENTS ; — au point de vue administratif et financier, les GÉNÉRALITÉS et INTENDANCES.

D'après Necker, l'étendue du royaume, sans la Corse, était évaluée en 1789 à 27,000 lieues carrées. Sa population, vers la même époque, pouvait être, y compris la Corse, de 24,800,000 âmes.

GÉNÉRALITÉS et INTENDANCES. — L'organisation administrative avait été la dernière. Ce que nous avons dit aux premiers chapitres du présent ouvrage nous dispense d'entrer à cet égard dans aucun détail. Nous rappellerons seulement qu'il y avait 32 intendances, y compris la Corse. Les 31 intendances continentales se divisaient en :

20 généralités de pays d'élection, avec 176 élections, 4 gouvernements, 7 pays ou villes abonnés, 5 petits pays d'états.
5 généralités de pays d'états, dont deux réunies sous un même intendant.
1 intendance de pays d'états.
4 intendances de pays d'imposition.
2 généralités, qui n'étaient ni pays d'élection ni pays d'états.

Les 12 dernières circonscriptions se subdivisaient en 183 districts, qualifiés diocèses, subdélégations, bailliages, vigueries et même élections.

Les 27 généralités avaient chacune un bureau des finances.

Chaque intendant fixait à son gré le nombre et la résidence de ses subdélégués, pour la désignation desquels il n'était nullement soumis à l'autorisation ni au contrôle de l'administration supérieure.

Suivant la statistique publiée par Doisy en 1753, les 31 intendances comptaient 41,000 paroisses.

Il y avait dans chacune des généralités d'élections deux offices de receveurs généraux, dont les titulaires étaient préposés alternativement au recouvrement des impositions directes. Paris avait ses receveurs spéciaux. Quatre autres recettes générales avaient été créées, dans les mêmes conditions, pour les pays conquis : Flandre, Franche-Comté, Lorraine et Barrois, Metz et Alsace. Il existait également cinq receveurs généraux pour les pays d'états (Provence ; Languedoc ; Bourgogne ; Bretagne ; Pau, Bayonne et Foix). Les quatre premiers faisaient à peu près double emploi avec les trésoriers des états de la province.

Les impositions directes, perçues par ces receveurs généraux, qui avaient sous leurs ordres et leur responsabilité des receveurs particuliers, également établis en titre d'office dans chaque élection ou district, étaient la taille, la capitation et les vingtièmes. Le Traité de l'Administration des finances de Necker évalue le produit pour tout le royaume de ces impositions, sur la fin du dix-huitième siècle, à 211 millions.

A l'origine les recettes générales opéraient le recouvrement des impôts et produits de toute nature. Mais d'une part la vénalité des charges avait déterminé l'attribution de certaines taxes à des receveurs spéciaux ; de l'autre la substitution de compagnies de finances aux agents de l'Etat, pour la perception des contributions indirectes, avait comme résultat de conférer toute la partie du service à des fonctionnaires et agents, relevant exclusivement de ces compagnies, qui comptaient directement avec le trésor. Necker, toujours pour la fin du dix-huitième siècle, porte à 374 millions le produit total des impôts et droits indirects, y compris les corvées, contraintes et saisies.

Suivant cet auteur, qui d'ailleurs, comme il le déclare lui-même, se borne sur ce point à des appréciations générales, même à des inductions, l'ensemble des contributions des peuples au profit de l'Etat était, vers 1789, de 585 millions, ou de 568 non compris les corvées en nature. Il a donné, et nous reproduisons d'après lui, une répartition de ce chiffre entre les généralités et intendances.

Les impôts indirects n'étaient pas uniformément perçus dans toute l'étendue du royaume ; il existait à leur égard un grand nombre de distinctions et d'exemptions locales, pour lesquelles nous renvoyons au chapitre II, page 83 et suivantes.

Les contestations en matière de tailles, d'aides, de gabelles, de traites et autres impositions indirectes se portaient, en première instance, devant les élections, les greniers à sel, les juges des traites, et en appel devant les cours des aides qui jugeaient souverainement, tant au civil qu'au criminel. (Voyez page 12.) Il n'y avait en 1789 que cinq cours des aides qui eussent une existence distincte : celle de Paris, la plus ancienne et qui à une certaine époque avait compris dans son ressort toutes les provinces du royaume au nord de la Loire ; celle de Montpellier (1437), à laquelle la chambre des comptes fut unie en 1629 ; celle de Clermont-Ferrand (1557) ; celle de Bordeaux (1637) ; et celle de Montauban (1642). D'autres cours des aides avaient été successivement unies soit aux parlements, soit aux chambres des comptes de leur circonscription. Les premières étaient les cours de Dijon, Dôle, Grenoble, Metz, Pau et Rennes. Les secondes étaient les cours d'Aix, Nancy et Rouen.

Le contentieux du domaine appartenait au bureau

des finances. Celui de la voirie et de l'administration proprement dite était partagé entre le bureau et l'intendant, lequel prononçait également, sauf appel au conseil du roi, sur les contestations relatives à la capitation et aux vingtièmes.

Il existait en France un certain nombre de chambres des comptes, instituées pour examiner et arrêter les comptes des officiers qui maniaient les deniers du roi, vérifier les édits et déclarations concernant le domaine et les finances. Plusieurs chambres, créées ou confirmées lors des annexions successives à la couronne, avaient été supprimées ou jointes à d'autres compagnies (Dôle, Metz, Montpellier, Pau). Huit seulement subsistaient encore en 1789 à l'état de corps distincts : C'étaient celles de Paris, Dijon, Rouen, Grenoble, Nantes, Aix, Nancy et Bar. Une chambre ducale fonctionnait à Nevers, pour le duché de ce nom.

Chaque généralité avait, pour le maintien de la sûreté publique, une compagnie de maréchaussée, divisée en brigades et placée sous les ordres d'un prévôt général.

Enfin, depuis le milieu du dix-huitième siècle, il avait été établi dans chacune de ces circonscriptions un ingénieur des ponts-et-chaussées et un ou plusieurs sous ingénieurs.

DIVISIONS ECCLÉSIASTIQUES. — Elles dataient, pour la plupart, de l'empire romain, dont elles avaient adopté les circonscriptions administratives; les invasions des barbares et le régime féodal les avaient respectées. I y avait, en 1789, 18 archevêchés ou métropoles, dont les titulaires étaient investis de certains droits de juridiction à l'égard des 106 évêchés ou diocèses, entre lesquels se subdivisaient leurs provinces. Voici la liste des archevêchés, avec le nombre de leurs suffragants

en France. Celle des suffragants figure au tableau des généralités. Aix, 5 suffragants. Albi, 5 suffragants. Arles, 4 suffragants. Auch, 10 suffragants. Bordeaux, 9 suffragants. Bourges, 5 suffragants. Embrun, 5 suffragants. Lyon, 6 suffragants. Narbonne, 11 suffragants. Paris, 4 suffragants. Reims, 8 suffragants. Rouen, 8 suffragants. Sens, 3 suffragants, non compris le titre de Bethléem sans diocèse. Toulouse 7 suffragants. Tours, 11 suffragants. Vienne, 4 suffragants dans le royaume. Cambray, 2 suffragants dans le royaume. Besançon, 1 suffragant dans le royaume. Il y avait, en outre, 5 évêchés (Metz, Toul, Verdun, Saint-Dié et Nancy), qui étaient suffragants de Trèves, et un (Strasbourg) de Mayence ; à ces 112 évêchés, il faut ajouter les 5 siéges épiscopaux de l'ile de Corse, suffragants de Pise et de Gênes. Enfin l'usage voulait qu'on y joignit aussi l'archevêché d'Avignon, et les trois évêchés du Comtat, quoiqu'ils fissent partie des domaines du Saint-Siége.

Les cent trente-neuf diocèses, dont nous venons de donner la nomenclature, se divisaient en deux grandes catégories : cent seize compris dans les seize provinces ecclésiastiques, qui ont été nommées les premières, constituaient ce qu'on appelait *le clergé de France ;* ils comptaient, d'après l'almanach royal, 29,611 cures. Les archevêchés et évêchés de l'Artois, de la Flandre, du Hainaut, du Cambrésis, de la Franche-Comté, de l'Alsace, de la Lorraine, des Trois Evêchés, du Roussillon et de la principauté d'Orange étaient désignés sous le nom de *clergé étranger* (1) ; l'almanach

(1) Cette distinction remontait au XVI[e] siècle. La première des deux dénominations s'appliquait aux diocèses, dont les représentants, réunis au Colloque de Poissy (1561), avaient consenti au

de 1789 leur attribue 5,047 cures, avec celles de la Corse et du Comtat. Indépendamment des 34,658 cures, total que donne pour l'ensemble du royaume la réunion des deux chiffres ci-dessus, il existait dans les provinces frontières un certain nombre de paroisses, qui relevaient d'évêchés étrangers.

GOUVERNEMENTS. — La création des gouvernements date, ainsi qu'il a été indiqué page 4, du quinzième siècle. Leur nombre a beaucoup varié. De douze, chiffre auquel les avait fixés l'ordonnance de Blois (mai 1579), ils s'étaient élevés et se trouvaient portés, en 1789, à trente-neuf ou même quarante, en y comprenant le gouvernement de la ville, prévôté et vicomté de Paris. Sur les quarante, il y en avait trente-deux formés d'une ou plusieurs provinces, et huit petits.

Les trente-deux grands étaient : au nord, Flandre et Hainaut ; Artois ; Picardie ; Normandie ; Ile-de-

profit du Trésor la levée sur les domaines ecclésiastiques de décimes imposés alors pour une période limitée, mais dont l'échéance avait été depuis sans cesse prorogée. Cette subvention, à laquelle se joignirent dans la suite des dons gratuits, n'avait toutefois été accordée que sous la réserve pour les contribuables du droit d'assiette et de recouvrement, et tel était l'objet des assemblées générales qui se tinrent jusqu'en 1789 à des époques plus ou moins rapprochées, et qui en dernier lieu étaient quinquennales. Les contestations en matière de taxes se jugeaient au premier degré devant des bureaux diocésains, et en appel devant des chambres supérieures ou souveraines, au nombre de huit. Les diocèses, réunis ou créés postérieurement au contrat de Poissy, y étaient demeurés complétement étrangers. Le clergé de Flandre, d'Artois, de Hainaut et de Cambrésis, contribuait dans les mêmes conditions que la noblesse, aux impositions que supportaient ces provinces ; le clergé d'Alsace, de Lorraine, des Trois Evêchés, de Franche-Comté, d'Orange et du Roussillon payait les vingtièmes par abonnement. Il n'y avait, comme on sait, que peu ou point d'impôts en Corse. Avignon et le Comtat ne faisaient pas partie du royaume.

France; Champagne et Brie; — à l'est, Lorraine et Barrois; Alsace; Franche-Comté ou comté de Bourgogne; duché de Bourgogne; Lyonnais, Forez et Beaujolais; Dauphiné; — au sud, pays et comté de Provence; Languedoc; comté de Roussillon; comté de Foix, Donnezan et Andorre; Guyenne et Gascogne; haute et basse Navarre et Béarn; — à l'ouest, Angoumois et Saintonge; La Rochelle et pays d'Aunis; Poitou; Bretagne; Anjou; Maine, Perche et comté de Laval; — au centre, Orléanais; Touraine; haut et bas Berry; Nivernais; Bourbonnais; haute et basse Marche; haut et bas Limousin; Auvergne.

Les huit petits gouvernements étaient : Paris, ville prévôté et vicomté; Boulonnais; le Havre de grâce; Metz et pays Messin, Verdun et Verdunois, ou Evêchés; Toul et Toulois; principauté de Sedan; Ile de Corse. Tous, sauf le dernier, se trouvaient enclavés dans les grands.

Les gouverneurs, qui, au moins dans le dernier état de la législation, ne pouvaient être choisis que parmi les princes du sang, les maréchaux de France et les lieutenants généraux des armées du roi, avaient pour principale attribution d'assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique; ils commandaient les troupes dans l'étendue de leur gouvernement et devaient veiller à la stricte observation par elles de la discipline. Ils avaient séance aux parlements; enfin ils remplissaient, aux assemblées des états provinciaux, les fonctions de premiers commissaires du roi. Sous leur autorité étaient placés des lieutenants-généraux, qui commandaient en leur absence, et étaient d'ordinaire préposés chacun à une circonscription distincte. Ceux-ci à leur tour avaient pour suppléants des lieutenants de

roi. Le nombre des premiers était, en 1789, de 64, et celui des seconds, de 92. Il y avait en outre 114 gouvernements particuliers de villes, places et châteaux. Quelquefois le roi, lorsque le gouverneur ne pouvait pas faire les fonctions de sa charge, ou paraissait devoir s'en acquitter autrement qu'il ne lui aurait convenu, mettait dans les provinces et dans les places des commandants en chef ou en second qui, ayant toute autorité sur les troupes, réduisaient les titulaires à leurs appointements. Il en était de même pour les lieutenants-généraux.

Parlements. — Il y avait en France, à l'époque de la révolution de 1789, treize parlements ou cours souveraines, instituées pour administrer, au nom du roi, la justice en dernier ressort, tant au civil qu'au criminel.

Ces parlements étaient dans l'ordre de leur création ; Paris, le plus ancien de tous, établi sédentaire dans la capitale par ordonnance du 23 mars 1302 et qui connaissait, à l'exclusion des autres cours, des causes qui concernaient les pairs et les droits de régale ; — Toulouse (1302); — Grenoble (1451); — Bordeaux (1462);—Dijon (1476);—Rouen (1499);—Aix (1501); —Rennes (1553);—Pau (1620);—Metz (1633);—Besançon (1676); — Douai (1686); — Nancy (1775).

A ces parlements il convient d'ajouter quatre juridictions ayant mêmes attributions et pouvoirs qu'eux, à quelques exceptions près : le conseil supérieur d'Alsace (1657); celui de Roussillon (1660); celui de Corse (1768) ; enfin le conseil provincial d'Artois, dont les décisions, en matières civiles seulement, étaient portées par appel au parlement de Paris.

Les ressorts des dix-sept cours souveraines présen-

taient les plus grandes inégalités (1), qu'avait eu précisément pour but de corriger l'édit de mai 1788, dont nous avons parlé.

Les juridictions, dont les jugements étaient directement portés en appel devant les parlements, étaient :

En première ligne les présidiaux, tribunaux institués par Henri II au mois de janvier 1551, en chacun des principaux bailliages et sénéchaussées, dans le but d'abréger la longueur des procès, et de réserver au jugement des cours les grandes affaires seulement. Leur nombre s'accrut progressivement ; il s'élevait à 102 au moment de la révolution. Les présidiaux étaient à la fois tribunaux de première instance pour certaines causes, et tribunaux d'appel à l'égard des innombrables juridictions inférieures, tant royales que seigneuriales, répandues sur la surface du royaume.

Certaines sénéchaussées et certains bailliages royaux ; quelques bailliages seigneuriaux. Les premiers jusqu'au seizième siècle avaient été les seuls tribunaux d'appel, et demeurèrent toujours les divisions électorales de la France. Un document, inséré dans l'annuaire de la Société de l'histoire de France pour 1850, porte de 460 à 480 le nombre total des bailliages et sénéchaussées ; 150 seulement députèrent aux états généraux de 1789. — Les seconds, à raison de l'importance de leur circonscription ou de leur possesseur,

(1) Tandis que le parlement de Paris comptait 10 millions de justiciables, celui de Toulouse 3, ceux de Bordeaux, Rennes et Rouen, environ 2, Dijon n'en avait que 900,000, Aix, Nancy, Besançon, Grenoble et Colmar entre 750 et 650,000, Douai 400,000, Metz 360,000, Pau, 250,000, Perpignan 100,000. Etat de la France en 1789 par M. Boiteau. Cet ouvrage contient d'intéressants renseignements.

avaient obtenu le privilège de « relever nuement et sans moyen de la cour du roi. »

Les juges consuls, qui connaissaient des procès entre marchands pour fait de marchandises. On comptait en 1789, 67 tribunaux de cette catégorie.

D'autres juridictions ressortissaient, dans certains cas, aux parlements ; telles étaient notamment, la connétablie qui jugeait les causes personnelles des gens de guerre entre eux, les procès relatifs aux contrats passés pour fait de guerre, les crimes et délits des camps, marches et garnisons, et dont relevaient à leur tour les prévotés des maréchaux ; — les amirautés, qui connaissaient des contestations relatives au commerce maritime, soit au premier dégré, soit sur appel des sentences des amirautés particulières ; — les grandes maîtrises des eaux et forêts, auxquelles se trouvaient subordonnées de nombreuses maîtrises particulières, les grueries, etc. Ces trois juridictions étaient généralement désignées sous le nom de Tables de marbre.

Les causes personnelles des ecclésiastiques, tant au civil qu'au criminel, les matières spirituelles mixtes, entre autres les mariages, les fondations, les vœux, les monastères, les dîmes, les hérésies, les simonies, etc., étaient de la compétence des officialités, qui ne pouvaient prononcer que des peines canoniques et devaient en référer au juge séculier pour les peines corporelles.

En dehors et au-dessus de l'organisation judiciaire se trouvaient le grand conseil et le conseil privé ou des parties, qui était une des sections du conseil du roi. Enfin le souverain avait le droit d'instituer des commissions extraordinaires pour le jugement des affaires de toute natu r.

UNIVERSITÉS. — Il n'existait pas avant 1789 d'organisation régulière de l'instruction publique. Pendant toute la durée du moyen âge, l'enseignement des lettres et des sciences s'était concentré dans les abbayes et monastères ; jusqu'au quinzième siècle, il demeura presque exclusivement entre les mains du clergé, et sous la protection de la Papauté. A partir de cette époque, la royauté commença à revendiquer ses droits de surveillance et de patronage, et à affirmer cette maxime, qui avait entièrement prévalu dans les derniers siècles de la monarchie, à savoir qu'aucune école publique ne pouvait être établie ou réformée sans son autorisation expresse.

L'instruction supérieure était dispensée par les universités « corps établis pour enseigner toutes les sciences par l'autorité de l'Eglise et du Roi » comme les définit le Dictionnaire de Droit canonique, et formées, partie de laïques, partie d'ecclésiastiques. Il y avait en France vingt universités *fameuses*, c'est-à-dire en droit de conférer des grades. Toutes, sauf deux (Dijon et Orléans), étaient composées des quatre facultés : Théologie, Droit, Médecine, Arts. Cette dernière faculté, qui se prétendait *la mère de toutes les autres*, comprenait la philosophie, la réthorique, la poésie, la grammaire grecque et latine.

Au-dessous des universités se trouvaient les colléges, établissements bornés à l'éducation et à l'instruction, sans collation des grades. Ces établissements pouvaient se diviser en deux catégories : ceux gouvernés par les universités, sous leur inspection et leur discipline, soumis à leurs lois et à leurs statuts ; ceux subsistants chacun par leur propre institution, et fondés soit par des particuliers, soit par des congrégations religieuses.

Les parlements exerçaient, au nom du roi, une surveillance active sur les universités et sur les colléges.

L'instruction primaire, dans les villes, bourgs et villages, était donnée par des maîtres et maîtresses d'école, sous la surveillance et la direction du clergé.

1866.

—

ORGANISATION ADMINISTRATIVE. — On a vu dans le cours de cet ouvrage (p. 306) que le décret général des 26 février — 4 mars 1790, rendu en exécution de la loi du 22 décembre précédent, avait consacré la répartition des anciennes provinces en 83 départements, et nous avons indiqué en leur lieu les modifications qui ont porté ce chiffre à 89, chiffre auquel il est fixé depuis 1860 pour la France continentale et la Corse. (1)

Il y a dans chacun des 89 départements un préfet, un secrétaire général de préfecture, un conseil général, élu par le suffrage universel, et composé d'autant de membres que le département compte de cantons, et un conseil de préfecture dont le nombre des membres varie entre quatre pour 31 circonscriptions et trois pour les 57 autres. Le département de la Seine en a exceptionnellement huit.

Les 89 départements se subdivisent en 373 arrondissements communaux. 284 d'entre eux sont admi-

(1) L'Algérie est actuellement divisée, au point de vue civil, en trois départements, dont les chefs-lieux sont à Alger, Constantine et Oran. Chacun de ces départements forme un diocèse; celui d'Alger a le titre d'archevêché. Il y a à Alger une cour d'appel et une académie. Nous renvoyons à l'almanach de 1866 pour l'organisation militaire.

nistrés par des sous-préfets ; les 89 autres, qui sont les arrondissements chefs-lieux, demeurent sous la direction immédiate du préfet. Toutes les circonscriptions, à l'exception des trois du département de la Seine, ont un conseil d'arrondissement électif.

Chaque arrondissement communal est formé d'un certain nombre de cantons, 2,941 pour l'ensemble du territoire. Enfin on compte 37,548 communes, toutes pourvues d'un maire, d'un ou plusieurs adjoints, et d'un conseil municipal électif.

Les chiffres ci-dessus sont empruntés au décret du 15 janvier 1867 qui fixe à 38,067,094 individus le chiffre officiel de la population recensée en 1866.

La superficie totale du territoire, Corse comprise, est de 54,305,000 hectares ou 27,547 lieues carrées.

Un département correspond en moyenne à 610 mille hectares, moyenne qui ne se rencontre avec la réalité, que pour l'Orne et la Meurthe. 22 départements ont moins de 550,000 hectares; 35 en ont de 550 à 650,000; 32 plus de 650,000.

Chaque département a un ingénieur en chef, et chaque arrondissement un ingénieur ordinaire des ponts et chaussées.

Pour l'organisation financière du département, voir plus loin.

Etat ecclésiastique. — Le concordat de 1801 n'avait rétabli que dix archevêchés ou métropoles, Paris, Malines, Besançon, Lyon, Aix, Toulouse, Bordeaux, Bourges, Tours et Rouen, et cinquante évêchés, composés pour la plupart de plusieurs départements. Un archevêché (Malines) et sept évêchés ont cessé de faire partie de la France en 1815. Un nouveau concordat, négocié en 1817 entre le gouvernement et

le saint-siége et qui élevait le nombre des diocèses à quatre-vingt douze, ne fut pas ratifié par les chambres. Mais la loi du 4 juillet 1821 décida indirectement la création de douze sièges archiépiscopaux, et épiscopaux et successivement de dix-huit autres. Les circonscriptions nouvelles durent être concertées par le roi avec la cour de Rome.

Aujourd'hui il y a dix-sept archevêchés et soixante-neuf évêchés, en tout quatre-vingt-six diocèses. Un département, les Bouches-du-Rhône, a deux diocèses, Aix et Marseille. Le diocèse de Châlons-sur-Marne ne comprend que quatre des cinq arrondissements ; l'arrondissement de Reims avec les Ardennes forme le diocèse de l'archevêché de Reims. Les archevêchés et évêchés de Besançon, Bourges, Lyon, Limoges, Poitiers et Strasbourg contiennent chacun deux départements qui sont, indépendamment de ceux dont le chef-lieu leur donne leur nom, la Haute-Saône, l'Indre, la Loire, la Creuse, les Deux-Sèvres et le Haut-Rhin. Chacun des 2,941 cantons constitue le ressort d'une cure, dont dépendent des succursales et vicariats en nombre à peu près égal à celui des communes.

Les cultes non catholiques ont une organisation spéciale, qui ne cadre pas avec l'organisation administrative.

ORGANISATION MILITAIRE. — Le décret du 2 février 1791 supprima les gouvernements de provinces, les lieutenances générales et les lieutenances de roi. Il dut être formé des divisions ou arrondissements comprenant un certain nombre de places, postes ou garnisons. L'un de ces points pris pour chef-lieu formait la résidence d'un officier général, chargé de surveiller et de maintenir l'ordre et l'uniformité du service. Il était

tenu de se concerter avec les autorités civiles pour tout ce qui concernait la tranquillité publique et l'observation des lois.

Il y a, en 1866, vingt-deux divisions militaires, non compris l'Algérie. Elles comptent autant de subdivisions qu'il y a de départements, et se répartissent à leur tour en six grands commandements ou corps d'armée.

Chaque département a une compagnie de gendarmerie. Les quatre-vingt-neuf compagnies forment vingt-six légions.

ORGANISATION JUDICIAIRE. — Il y a vingt-huit cours d'appel pour la France continentale et la Corse; — dans chaque département, une cour d'assises ou tribunal criminel temporaire; — dans chaque arrondissement un tribunal de première instance, à la fois civil et correctionnel;—dans chaque canton, un juge de paix.

Des tribunaux de commerce, au nombre de plus de deux cents, et des conseils de prud'hommes sont établis dans les principales villes commerçantes.

Au sommet de la hiérarchie est placée la cour de cassation.

INSTRUCTION PUBLIQUE. — Le décret organique du 17 mars 1808, sur l'Université, avait divisé le territoire de la France en autant d'académies qu'il y avait de circonscriptions de cours impériales. La loi du 15 mars 1850 établit une académie par département.

La loi du 14 juin 1854 a créé dix-sept circonscriptions académiques, dont chacune est administrée par un recteur, assisté d'un conseil et d'autant d'inspecteurs d'académie qu'il y a de départements dans la circonscription. Au chef de lieu de chaque département siége un conseil départemental; Il est présidé par le préfet qui, sous l'autorité du ministre de l'instruction

publique, exerce relativement à l'instruction primaire les attributions déférées au recteur par la loi de 1850.

L'instruction publique se divise en : instruction supérieure comprenant huit facultés de théologie, dont six catholiques et deux protestantes ; onze facultés de droit ; trois facultés de médecine et écoles de pharmacie ; quatorze facultés des lettres et des sciences, deux facultés des lettres et deux des sciences ; — enseignement secondaire, comprenant les lycées et colléges ; — enseignement primaire, comprenant les écoles normales primaires, les écoles primaires supérieures, les écoles de garçons et de filles et les salles d'asile.

ORGANISATION FINANCIÈRE. — Aujourd'hui, il n'y a plus en matière d'impôts de priviléges ni personnels, ni locaux. Sur tous les points du territoire, tous sont soumis aux mêmes taxes directes et indirectes.

Les premières, au nombre de quatre, comprennent la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière, celle des portes et fenêtres, et celle des patentes. Le principal de ces contributions est affecté aux besoins généraux du trésor ; les centimes additionnels, qu'elles supportent, ont au contraire, pour la presque totalité, une affectation spéciale et forment les fonds pour dépenses départementales, pour dépenses communales, pour secours à l'agriculture, pour non-valeurs et réimpositions, etc.

Les impositions directes affectées aux dépenses générales ont produit en 1866, d'après le compte définitif

de cet exercice...............	321.395.460f 90
Celles affectées aux dépenses spéciales....................	214.942.928 12
REPORT........	536.338.389f 02

A REPORTER.....		536.338.389f 02
Savoir : fonds pour dépenses départementales.	115.905.911f 40	
Id. communales........	87.943.231 48	
Secours, non-valeurs, réimpositions, etc.	11.093.785 24	
Les taxes indirectes sont : l'enregistrement et le timbre, les douanes et sels, les contributions indirectes proprement dites (Boissons, sucres, voitures publiques, cartes, tabacs, poudres), les postes, les droits universitaires, et certains produits qui figurent au budget sous le titre de produits divers. Les recettes de cette nature se sont élevées en 1866, à		1.335.917.434 59
Il convient d'ajouter les produits éventuels des budgets départementaux (non compris 10.146.917f 98 d'emprunts) ainsi que certains produits spéciaux de l'instruction primaire..........		25.173.424 03
Ce qui porte l'ensemble des charges supportées par les contribuables en France, non compris les taxes indirectes communales et les prestations en nature (1) à.		1.897.429.274f 64

(1) Les taxes communales indirectes étaient évaluées en 1862, d'après le compte publié par le ministre de l'intérieur, à 227.482.712f dont 103 750,438f pour Paris. A la même époque, la moyenne annuelle des prestations en nature et en argent était de 49 millions.

Nous indiquerons dans le tableau des généralités comment se subdivise, d'après le compte définitif des recettes, le total de 1,897,429,274 francs (1) par groupe de départements correspondant à chacune de ces généralités.

La plupart des services financiers sont organisés par département. Il y a dans chaque département une direction des contributions directes, une direction de l'enregistrement et des domaines, une direction des contributions indirectes et des douanes, une direction des postes.

Un trésorier payeur général est chargé par département de diriger et centraliser la perception et le recouvrement des contributions directes; il centralise également les versements des receveurs des impôts indirects; est préposé à l'acquittement des dépenses; enfin exécute les opérations du service de trésorerie, dans l'étendue de sa circonscription. Le trésorier payeur général est en même temps le receveur et le payeur du département, pour son budget spécial. Sous les ordres et la responsabilité de ce haut fonctionnaire est placé un receveur particulier dans chaque arrondissement, sauf celui du chef-lieu. Le receveur parti-

(1) Le total général des recouvrements, effectués pendant l'exercice 1866, est d'après le compte définitif des recettes de 2,004,921,607f54; mais il y a lieu d'en déduire les produits des forêts; ceux de l'Algérie; les retenues pour les pensions civiles; certains des produits divers du budget qui ne sont pas des contributions, et les emprunts départementaux. D'autres déductions seraient encore à faire, telles par exemple que les produits des domaines, mais elles n'ont pas assez d'importance pour affecter notre calcul, qui n'a pour objet qu'une comparaison très-approximative avec l'ancien régime, et non la recherche des charges réelles qui pèsent sur les contribuables.

culier a sous son contrôle les percepteurs et reçoit leurs versements.

Les contestations et pourvois en matière de contributions directes se portent, en première instance, devant le conseil de préfecture, en appel au conseil d'état. Le contentieux des impôts indirects appartient aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

LISTE ALPHABÉTIQUE

DES GÉNÉRALITÉS,

ET

DÉPARTEMENTS QUI EN SONT FORMÉS.

AIX.

PROVENCE.

—

Généralité en 1577.

—

PROVENCE Haute (Digne capitale) et Basse (Aix capitale), comté de FORCALQUIER, vallée de BARCELONNETTE.

Etendue : 1,146 lieues carrées.

Population en 1780 : 754,000 habitants.

Bureau des finances et intendance à Aix (24,000 habitants).

Pays d'états : 22 vigueries : Aix, Tarascon, Forcalquier, Sisteron, Grasse, Yères, Draguignan, Toulon, Digne, Saint-Paul, Moustiers, Castelane, Apt, Saint-Maximin, Brignolles, Barjoux, Annot, Colmars, Seyne, Lorgues, Aulps, Val de Barrême.

Terres adjacentes : 26 communautés y compris le comté de Sault, le val de Barcelonnette et les villes franches de Marseille (90,000 habitants), Arles, etc.

684 paroisses.

Taille réelle ; droits réservés abonnés ; province réputée étrangère pour les traites ; pays de petites gabelles ; exemption des droits d'aides, d'inspecteurs aux boucheries, de marque des fers, des hypothèques, des octrois municipaux.

Contributions de la généralité : 15 millions (y compris celle pour les chemins) soit environ 2, 6 p. 0/0 de l'ensemble

des contributions du royaume, évalué en 1780 à 568 millions. (19 liv. 8 s. par tête.)

Etat ecclésiastique. 2 archevêchés : Aix et Arles. 11 évêchés : Apt, Fréjus, Riez, Sisteron, suffragants d'Aix ; Marseille et Toulon suffragants d'Arles ; Digne, Glandèves, Grasse, Senez et Vence, suffragants d'Embrun en Dauphiné.

Gouvernement du pays et comté de Provence, 3 lieutenants généraux.

Parlement d'Aix (1).

Cour des comptes, aides et finances de Provence.

Université d'Aix fondée en 1409.

Dans la Provence étaient enclavés le comtat Venaissin et Avignon appartenant au Saint-Siége depuis les 13e et 14e siècles. Carpentras était la capitale du comtat et le siége des états de la province. Un archevêché : Avignon ; trois évêchés : Carpentras, Cavaillon et Vaison.

Université d'Avignon fondée en 1303.

Aux termes de la loi des 26 février — 4 mars 1790, la Provence dût former trois départements : *Basses-Alpes* (haute Provence), *Bouches-du-Rhône* (basse Provence), et *Var* (basse Provence).

Le comtat Venaissin, ayant été réuni à la France par décret du 14 septembre 1791, fut d'abord incorporé (décret du 26 mars 1792) au département des Bouches-du-Rhône. Mais un second décret du 25 juin 1793 en forma un département distinct, sous le nom de *Vaucluse,* avec le district

(1) Présidial de Marseille. Douze sénéchaussées royales et plusieurs juridictions d'appeaux, ressortissant nuement et sans moyen au parlement. Les sénéchaussées et bailliages ne sont indiqués que lorsqu'ils avaient les fonctions de présidiaux. Une liste complète est presque impossible à établir.

d'Orange qui avant 1789 faisait partie du Dauphiné, mais avait été uni par décret du 12 octobre 1790 aux Bouches-du-Rhône, et le district d'Apt, appartenant au même département.

Voici les divisions administratives de ces quatre départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	Communes	POPULATION en 1800.	1866.
					Hts	Hts
Basses-Alpes.	Digne, Forcalquier, Sisteron, Castelane, Barcelonnette.	Digne, Barcelonnette, Castelane, Sisteron, Forcalquier.	30	251	140.121	143.000
Bouches-du-Rhône.	Aix, Arles, Marseille, Tarascon, Apt, Salon, Orange.	Marseille, Aix Tarascon (aujourd'hui Arles).	27	107	320.072	547.903
Vaucluse	»	Avignon, Orange, Carpentras, Apt.	22	149	190.180	266.091
Var.	Toulon, Grasse Hières, Draguignan, Brignolles, St-Maxime, Fréjus, St-Paul-les-Vence, Barjols.	Draguignan, Brignolles, Grasse, Toulon.	27	144	269.142	308.550
		Totaux...	106	651	919.515	1.265.544

Le département du Var a subi par suite de l'annexion du comté de Nice à la France (traité du 24 mars 1860) un démembrement. L'arrondissement de Grasse en a été distrait pour, avec ceux de Nice et de Puget-Theniers, former le département nouveau des Alpes-Maritimes, lequel compte ainsi 3 arrondissements, 26 cantons et 146 communes, d'une population en 1866 de 198,818 âmes. Son chef-lieu est Nice. (Loi du 12 juin 1860).

Le département des Bouches-du-Rhône forme deux dio-

cèses, ceux d'Aix et de Marseille. L'évêché des Basses-Alpes est à Digne ; celui de Vaucluse à Avignon, avec titre d'archevêché comme Aix ; celui du Var à Fréjus ; enfin celui des Alpes-Maritimes à Nice.

Les cinq départements composent la 9me division militaire, dont le siége est à Marseille, et appartienent à l'Academie d'Aix. Quatre d'entre eux sont du ressort de la cour d'appel d'Aix ; Vaucluse relève de la cour d'appel de Nîmes.

Facultés de théologie, de droit, des lettres à Aix ; faculté des sciences à Marseille.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les cinq départements, qui représentent l'ancienne Provence et le comté de Nice, ont été de 101,651,936 fr. soit 5,3 p. 0/0 du total des recettes du budget de la même année.

ALENÇON, voyez ROUEN.

ALSACE OU STRASBOURG.

—

Intendance en 1648.

—

ALSACE Haute (Colmar) et pays de Suntgau (Belfort), Basse (Strasbourg) ; comté de HANAU.

Etendue : 529 lieues carrées.

Population en 1780 : 626,400 habitants.

Intendance à Strasbourg (46,000 habitants.)

Sept subdélégations : Strasbourg, Belfort, Colmar, Schelestadt, Saverne, Wissembourg, Landau.

Haute Alsace, treize bailliages.

Basse Alsace, quinze bailliages, prévotés et districts.

Comté de Hanau, vingt-quatre bailliages, prévotés et districts.

1,027 paroisses.

Taille réelle pour les deux tiers, industrielle pour l'autre

tiers; province à l'instar de l'étranger effectif, pour les traites; pays de gabelles de salines; exemption des aides, à l'exception des droits d'inspecteurs aux boissons et de courtiers jaugeurs, de la marque d'or et d'argent, de celle des fers, des octrois municipaux, du papier timbré, du privilége exclusif du tabac.

Contributions de la généralité : 8,800,000 livres; soit environ 1, 5 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (14 liv. 1 s. par tête).

Evêché de Strasbourg, suffragant de Mayence; un certain nombre de paroisses dépendait des évêchés de Spire et de Bâle.

Gouvernement d'Alsace. 1 lieutenant général.

Conseil supérieur d'Alsace à Colmar. Directoire de la noblesse d'Alsace. Sénat de Strasbourg. Bailliages.

Université de Strasbourg fondée en 1588.

La loi des 26 février — 4 mars 1790 divisa l'Alsace en deux départements : le *Bas-Rhin* (Basse Alsace, comté de Hanau, district du bailliage de Sarreguemines en Lorraine), composé de quatre districts : Strasbourg, Haguenau, Wissembourg et Benfeld; et le *Haut-Rhin* (Landgraviat de Haute Alsace, pays de Suntgau), qui compta trois districts : Colmar, Altkircht, Belfort (décret du 13 janvier). Ce dernier département a subi sous la Révolution et l'Empire de nombreuses modifications. D'abord deux lois de l'an VI réunirent à son territoire la ville de Mulhouse, qui avait formé jusque là une république sous le protectorat de la Suisse, et la principauté de Mandeure; en l'an VIII un nouvel acte législatif lui incorpora le département du Mont-Terrible formé, en 1793, de l'état de l'évêché de Bale et d'une partie de la principauté de Montbéliard, avec Porentruy pour chef-lieu. En 1815 la majeure partie du département ainsi annexé fut enlevée à la

France; ce qui resta a été réparti entre le Haut-Rhin et le Doubs.

Voici la division actuelle des deux circonscriptions, qui composent l'ancienne Alsace.

DÉPARTEMENTS.	ARRONDISSEMENTS.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	Communes.	POPULATION en 1866.
Bas-Rhin.	STRASBOURG, Saverne, Schlestadt, Wissembourg.	33	541	588.970 H^ts
Haut-Rhin.	COLMAR, Belfort, Mulhouse.	30	490	530.285
	TOTAUX......	63	1.031	1.119.255 (1)

L'évêché de Strasbourg a pour diocèse les deux départements. Ces départements forment la 6e division militaire, une circonscription académique dont le siége est à Strasbourg, et le ressort de la Cour d'appel de Colmar.

Il y a à Strasbourg une faculté protestante de théologie, une faculté de droit et une faculté de sciences et lettres.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les deux départements, se sont élevées à 30,090,074 fr. soit 2 p. 0/0 des recettes totales du budget.

(1) En 1800, avec le Mont-Terrible, la population était de 827,143 habitants.

AMIENS.

PICARDIE.

Généralité en 1577.

PICARDIE en partie : Amiénois (Amiens); Santerre (Péronne); Vermandois (Saint-Quentin); Ponthieu (Abbeville); Boulonnais et Calaisis ou pays reconquis.

Etendue : 458 lieues carrées.

Population en 1780 : 533,000 habitants.

Bureau des finances et intendance à Amiens (43,500 hts).

Six élections : Abbeville; Amiens; Doullens en Amiénois; Montdidier et Péronne en Santerre; Saint-Quentin.

Quatre gouvernements : Montreuil dans le bailliage et comté de ce nom, Boulogne en Boulonnais, Calais et Ardres dans les pays reconquis.

1,214 paroisses.

Les quatre gouvernements étaient, au point de vue des impôts directs, en possession de priviléges particuliers, au premier rang desquels il faut placer le droit de répartition et d'abonnement attribué aux autorités municipales. Ils jouissaient, dans certaines limites, de la franchise des gabelles. La même franchise s'étendait à la ville de Saint-Valéry, située dans la partie du Ponthieu qui portait le nom de Vimeu.

Le reste de la généralité se trouvait assujetti à toutes les impositions établies en France. Il était compris dans les grandes gabelles et les cinq grosses fermes. Pays de taille personnelle, Amiens exempt.

Contributions de la généralité : 15,200,000 livres, soit environ 2, 6 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume. (28 livres 10 s. par tête).

État ecclésiastique ; Amiens et Boulogne, évêchés suffragants de Reims.

Gouvernement de Picardie. 3 lieutenants généraux (Picardie, bailliages de Roye, Péronne et Montdidier, Vermandois et Thiérache.

Gouvernement du Boulonnais. 1 lieutenant général.

Parlement, Chambre des Comptes et Cour des Aides de Paris (1).

La généralité d'Amiens ne comprenait qu'une partie de la Picardie la plus considérable, il est vrai; le surplus de la province était réparti entre les généralités de Paris et de Soissons ; il en sera parlé en leur lieu.

La loi de 1790, pas plus que le régime précédent, ne respecta l'autonomie de la Picardie, qui fut divisée entre quatre départements, Somme, Aisne, Oise et Pas-de-Calais. Nous n'avons à nous occuper ici que du premier, la *Somme*, composé de l'Amiénois, du Ponthieu et du Santerre.

Un décret des 26-30 janvier divisa ce département en cinq districts, AMIENS, Abbeville, Péronne, Doullens et Montdidier; ces cinq districts ont formé, en l'an VIII, autant d'arrondissements, actuellement subdivisés en 41 cantons et 833 communes. La population était alors de 465,034 âmes; elle s'est élevée, en 1866, à 572,640 âmes.

Le concordat de l'an X établit à Amiens un évêché qui comprenait dans sa circonscription le département de l'Oise, mais est aujourd'hui restreint à celui de la Somme.

Amiens est le chef-lieu d'une cour d'appel. Le département fait partie de la 3e division militaire et de l'Académie de Douai.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans le département de la Somme, se sont élevées à 27,559,201 fr., soit 1,5 pour 0/0 des recettes totales du budget.

(1) Présidiaux, juridictions consulaires à Amiens et à Abbeville, sénéchaussée, présidial et bailliage d'Estaples, Calais, et pays reconquis.

tauban. Chambre des Comptes et Cour des Aides et des monnaies de Pau, unies au Parlement de cette ville.

Université de Pau fondée en 1722.

Les divers pays, qui composaient la généralité d'Auch et Pau, ont été en 1790 divisés en quatre départements, savoir :

Ariége (Couserans et Foix); *Gers* (Armagnac, Astarac, Lomagne, Comminges en partie, et partie du Condomois détachée de la généralité de Bordeaux); *Basses-Pyrénées*, (Béarn, Navarre, pays de Soule, pays de Labourt, démembré de la généralité de Bordeaux); et *Hautes-Pyrénées* (Bigorre, Quatre-Vallées, Nebouzan, etc.)

Quelques districts de l'Armagnac, du Nébouzan et du comté de Comminges furent répartis entre les départements de la Haute-Garonne et de Lot-et-Garonne (voir Languedoc).

Voici les divisions administratives des quatre départements :

DÉPARTEMENTS.	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de		POPULATION en	
			Cantons.	Communes	1800.	1866.
					Hts	Hts
Ariége.	Tarascon, St-Girons, Mirepoix.	Foix, Pamiers, St-Girons.	20	335	191.693	250.436
Gers.	Auch, Lectoure, Condom, Nogarot, Lisle-en-Jourdan, Mirande.	Auch, Condom, Lectoure, Lombez, Mirande.	29	466	291.815	295.692
Basses-Pyrénées.	Pau, Orthez, Oléron, St-Palais, Mauléon, Ustaritz.	Pau, Oléron, Mauléon, Bayonne, Orthez.	40	559	385.708	435.486
Hautes-Pyrénées.	Tarbes, Vic, Bagnères, Argelès, La Barthe de Nestes.	Tarbes, Bagnères, Argelès.	26	480	206.680	240.652
		Totaux..	115	1.840	1,075,926	1.222.266

Auch (Gers) est archevêché, Bayonne (Basses-Pyrénées) et Tarbes (Hautes-Pyrénées) en sont suffragants; Pamiers, qui a l'Ariége pour diocèse, dépend de l'archevêché de Toulouse.

Le Gers et les Hautes et Basses-Pyrénées font partie de la 13e division militaire, dont le siége est à Bayonne; l'Ariége appartient à la 11e (Perpignan).

Au point de vue judiciaire, l'Ariége est du ressort de la cour de Toulouse; le Gers de celui de la cour d'Agen; les Hautes et les Basses-Pyrénées de celui de la cour de Pau.

Enfin trois de ces départements (Ariége, Gers, Hautes-Pyrenées) appartiennent à l'Académie de Toulouse, tandis que les Basses-Pyrénées relèvent de celle de Bordeaux.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les quatre départements, formant l'ancienne généralité d'Auch, se sont élevées à 32,131,294 fr., soit 1,7 p. 0|0 des recettes totales du budget.

[illegible] FRANCHE-COMTÉ

[illegible] depuis 1678.

[illegible]

[illegible] (25.330 [illegible].

[illegible]

[illegible] Besançon [illegible]

[illegible]

Parlement de Besançon (1), Chambre des Comptes, Aides et Finances de Dôle réunie à partir de 1771 au Parlement. Cour des Monnaies unie.

Université de Dôle, fondée en 1426, transférée et unie à celle de Besançon, fondée en 1564.

La loi des 26 février-4 mars 1790 décida que la Franche-Comté serait divisée en trois départements qui furent : le *Doubs* (grand bailliage du milieu et bailliages de Baume et Pontarlier); le *Jura* (grand bailliage d'Aval et bailliage de Dôle); et la *Haute-Saône* (grand bailliage d'Amont).

La ville et le comté de Montbéliard, cédés à la France par le duc de Wurtemberg, le 20 thermidor an IV, firent d'abord partie du département du Mont-Terrible, lequel fut incorporé en 1800 à celui du Haut-Rhin. Ils appartiennent actuellement au département du Doubs, de même que l'ancienne principauté de Mandeure réunie en l'an VI.

Voici les divisions administratives des trois départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	NOMBRE en 1866 de Communes	POPULATION en 1800.	POPULATION en 1866.
					Hts	Hts
Doubs.	Besanç^{on}, Quingey, Ornans, Pontarlier, St-Hippolyte, Baume.	Besançon, Baume, Pontarlier, St-Hippolyte (auj. Montbéliard).	27	639	227.000	298.072
Jura.	Dôle, Salins, Poligny, Lons-le-Saulnier, Orgelet, St-Claude.	Lons-le-Saulnier, Dôle, Poligny, St-Claude.	32	583	289.865	298.477
Haute-Saône.	Vesoul, Gray, Lure, Luxeuil, Jussey, Champlitte.	Vesoul, Gray, Lure.	28	583	287.464	317.706
		Totaux..	87	1.805	804.329	914.255

(1) Présidiaux à Besançon, Dôle, Gray, Lons-le-Saulnier, Salins et Vesoul.

L'archevêché de Besançon comprend deux départements : le Doubs et la Haute-Saône; le Jura a à Saint-Claude un évêché suffragant de Lyon.

Les trois départements appartiennent à la 7e division militaire dont le siége est Besançon; ils forment la circonscription de la Cour d'appel et de l'Académie de Besançon.

Facultés des sciences et des lettres à Besançon.

Aux circonscriptions formées de l'ancienne Franche-Comté, confinent deux nouveaux départements annexés à la France depuis 1860 (traité du 24 mars).

La Savoie qui compte quatre arrondissements (Alberteville, Chambéry, Moutiers et Saint-Jean-de-Maurienne), 29 cantons et 326 communes, son chef-lieu est Chambéry; sa population s'élevait à 271,663 habitants en 1866.

La Haute-Savoie qui compte également quatre arrondissements (Annecy, Bonneville, Saint-Julien, Thonon), 28 cantons et 310 communes. Chef-lieu Annecy; population en 1866 : 273,768 habitants.

Chambéry est le siége d'un archevêché qui a deux suffragants dans la Savoie même (Moutiers de Tarantaise et Saint-Jean-de-Maurienne), et un troisième dans la Haute-Savoie (Annecy). Il est le siége d'une Cour d'appel et d'une Académie, dont le ressort ne comprend que les deux départements. La Savoie et la Haute-Savoie appartiennent à la 22e division militaire (Grenoble).

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les trois départements, formés de l'ancienne Franche-Comté, se sont élevées à 33,004,549 fr., soit 1, 7 p. 0/0 du total des recettes du budget.

Celles, perçues dans les deux départements annexés, ont été pour le même exercice de 13,196,755 fr., soit 0, 7 p. 0/0 du total des recettes du budget.

BORDEAUX ET BAYONNE.

BASSE GUYENNE.

—

Généralité en 1577.

—

GUYENNE : Bordelais (Bordeaux), Bazadois (Bazas), Agénois (Agen), Périgord (Périgueux); GASCOGNE : Condomois (Condom), Chalosse (Saint-Sever), Marsan (Mont-de-Marsan), Tursan (Aire), Gabardan (Gabaret), pays des Landes (Dax), pays de Labourt (Bayonne) (1).

Etendue : 1,625 lieues carrées.

Population en 1780 : 1,439,000 habitants.

Bureau des finances et intendance à Bordeaux (84,000 habitants).

Six élections : Bordeaux; Périgueux et Sarlat en Périgord; Agen; Condom; les Lannes ou Landes.

(1) Les pays de la Gascogne, sauf le Condomois, ne furent réunis à la généralité de Bordeaux que par l'édit de juillet 1787. (Voir Auch et Pau.)

Pays abonnés : Les Bastilles de Marsan, Tursan et Gabardan, La ville de Bayonne et le pays de Labourt.

2,094 paroisses.

Pays de taille personnelle, sauf les élections d'Agen et Condom de taille réelle, et les pays abonnés. Province rédimée des gabelles; réputée étrangère au point de vue des traites, excepté le pays de Labourt qui était traité à l'instar de l'étranger effectif; exemption des aides proprement dits et des droits sur la marque des fers; les villes de Bordeaux et de Dax étaient affranchies de la taille; celle de Bayonne jouissait de quelques franchises et le privilége exclusif du tabac n'y était pas introduit.

Contributions de la généralité : 23,000,000 livres, soit environ 4 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (16 livres par tête.)

État ecclésiastique : Bordeaux, archevêché. 8 évêchés. Agen, Condom, Périgueux et Sarlat, suffragants de Bordeaux; Aire, Bazas, Bayonne, Dax ou Acqs, suffragants d'Auch.

Gouvernement de Guyenne et Gascogne : (les lieutenants généraux indiqués à Auch.)

Parlement et Cour des Aides de Bordeaux (1), Chambre des Comptes de Paris.

Université de Bordeaux fondée en 1473.

En 1790, les pays formant la généralité de Bordeaux furent répartis en quatre départements : *Dordogne* (Périgord et petite partie de l'Angoumois détachée de la généralité de la Rochelle); *Gironde* (Bordelais et Bazadois); *Landes* (Élection des Lannes, Chalosse, Marsan, Tursan et Gabardan, et

(1) Présidiaux à Bordeaux, Agen, Bazas, Condom, Dax, Libourne, Nérac, Périgueux et Sarlat. Juridiction consulaire à Bordeaux.

Lot-et-Garonne (Agénois, Bazadois, Condomois et Landes en partie, élection de Fleurence en Lomagne).

Le pays de Labourt et Bayonne ont été unis au département des Basses-Pyrénées. (Voir Auch et Pau.)

Voici les divisions administratives des quatre départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de		POPULATION en	
			Cantons.	Communes	1800.	1866.
					Hts	Hts
Dordogne.	PÉRIGUEUX, Sarlat, Bergerac, Nontron, Excideuil, Martignac, Ribérac, Belvez, Montpont.	PÉRIGUEUX, Nontron, Sarlat, Bergerac, Riberac.	47	582	410.350	502.673
Gironde.	BORDEAUX, Libourne, La Réole, Bazas, Cadillac, Bourg ou Blaye, Lesparre.	BORDEAUX, Blaye, Libourne, La Réole, Bazas, Lesparre.	48	549	519.685	701.855
Landes.	MONT-DE-MARSAN, St-Sever, Tartas, Dax.	MONT-DE-MARSAN, St-Sever, Dax.	28	330	288.889	306.693
Lot-et-Garonne	AGEN, Nerac, Casteljaloux, Tonneins, Marmande, Villeneuve, Valence.	Agen, Marmande, Nérac, Villeneuve-d'Agen (3 cantons ont été réunis en 1808 au départemt nouveau de Tarn-et-Garonne).	35	316	352.908 (Vr la note à la colonne arrondts)	327.963
		TOTAUX...	158	1.777	1.571.832	1.839.183

L'archevêché de Bordeaux a pour diocèse la Gironde. L'évêché des Landes est à Aire ; celui de la Dordogne à Périgueux ; le premier est suffragant d'Auch, l'autre de Bordeaux, duquel relève également l'évêché d'Agen (Lot-et-Garonne.)

La Gironde, la Dordogne et le Lot-et-Garonne appartiennent à la 4e division militaire (Bordeaux), les Landes à la 13e (Bayonne) ; la Dordogne et la Gironde sont du ressort de la cour d'appel de Bordeaux ; le Lot-et-Garonne du ressort de celle d'Agen ; les Landes du ressort de celle de Pau. Les quatre départements composent avec les Basses-Pyrénées la circonscription de l'Académie de Bordeaux.

Facultés de théologie, des sciences et des lettres à Bordeaux.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les quatre départements, qui correspondent approximativement à l'ancienne généralité de Bordeaux et Bayonne, se sont élevées à 88,794,934 fr. soit 4 6 p. 0/0 du total des recettes du budget.

BOURGES.

BERRY.

Généralité en 1577.

BERRY Haut (Bourges) et Bas (Issoudun), et deux districts du Bourbonnais et du Nivernais.

Etendue : 686 lieues carrées.

Population en 1780 : 512,500 habitants.

Bureau des finances et intendance à Bourges (25,000 habitants.)

Sept élections : Bourges, Chateauroux, Issoudun, La Châtre et Le Blanc en Berry, Saint-Amand en Bourbonnais, La Charité-sur-Loire en Nivernais.

723 paroisses.

Taille personnelle. Province des cinq grosses fermes et des grandes gabelles, à un septième près compris dans le pays rédimé de l'impôt. Bourges et Issoudun exempts de taille, Châteauroux, ville abonnée.

Contributions de la généralité : 8,000,000 livres (y compris la contribution pour les chemins), soit environ 1,4 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (15 livres 12 s. par tête.)

Archevêché de Bourges.

Gouvernement du Haut et Bas-Berry. 1 lieutenant général.

Parlement (1), Chambre des comptes et Cour des Aides de Paris.

Université de Bourges fondée en 1464.

Dans le Berry se trouvait enclavée la principauté d'Henrichemont qui, jusqu'en 1766, jouit d'une complète indépen-

(1) Présidiaux à Bourges et à Châtillon-sur-Indre.

dance. Sa réunion à la France, décidée alors en principe, ne fut consommée que par le décret des 27 septembre—4 novembre 1791.

La loi des 26 février — 4 mars 1790 divisa la généralité de Bourges en deux départements : *Le Cher* (Haut-Berry, pays d'Henrichemont, district du Bas-Bourbonnais), et *l'Indre* (Bas-Berry, district de la Basse-Marche). La Charité-sur-Loire et son district furent incorporés à la Nièvre.

Voici les divisions administratives des deux départements :

DÉPARTEMENTS.	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	NOMBRE en 1866 de Communes.	POPULATION en 1800.	POPULATION en 1866.
					Hts	Hts
Cher.	Bourges, Vierzon, Sancerre, Saint-Amand, Château-Meillant, Sancoins, Aubigni.	Bourges, Sancerre, Saint-Amand.	29	291	218.297	336.613
Indre.	Chateauroux, Issoudun, La Châtre, Argenton, Le Blanc, Châtillon-sur-Indre.	Chateauroux, Issoudun, La Châtre, Le Blanc.	23	245	209.911	277.860
		Totaux...	52	536	428.208	614.473

Les deux départements forment actuellement, comme avant 1789, le diocèse de l'archevêché de Bourges. Ils appartiennent à la 19e division militaire (Bourges), et sont du ressort de la cour d'appel de Bourges; le Cher fait partie de l'Académie de Paris, et l'Indre de celle de Poitiers.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les deux départements, se sont élevées à 16,824,217 fr. soit 0 8 p. 0/0 du total des recettes du budget.

BRETAGNE OU RENNES.

Intendance en 1689.

Haute et Basse-Bretagne.
Etendue : 1,774 lieues carrées.
Population en 1780 : 2,276,000 habitants.

Intendance à Rennes (35,500 habitants.)

Le bureau des finances établi en 1694 avait été réuni en 1704 à la Chambre des comptes de Nantes.

Pays d'états.

Neuf diocèses ou recettes : Haute-Bretagne : Rennes, Saint-Brieux, Nantes, Dol et Saint-Malo. Basse-Bretagne : Vannes, Léon, Quimper-Corentin, et Tréguier.

1,445 paroises.

Taille (fouages) réelle ; province franche de gabelles ; réputée étrangère pour les traites ; exemption des droits d'hypothèque, de marque des fers et d'aides au profit du trésor. (La province percevait pour son compte la ferme des *devoirs.*)

Contributions de la généralité : 28,500,000 livres, soit environ 5 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume, (12 liv. 10 s. par tête.)

Etat ecclésiastique : Les neuf diocèses, tous suffragants de Tours.

Gouvernement de Bretagne : 2 lieutenants généraux (comté Nantois, les évêchés).

Parlement de Rennes (1). Cour des aides unie. Chambre des comptes de Nantes.

Université de Nantes fondée en 1460.

La loi des 26 février — 4 mars 1790, décida que la Bre-

(1) Présidiaux à Rennes, Nantes, Quimper, Vannes. Juridictions consulaires à Rennes et Nantes.

tagne avec partie des Marches Communes (1) formerait cinq départements, savoir : *Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Inférieure, Morbihan.*

Voici les divisions administratives des cinq départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	Communes	POPULATION en 1800.	1866.
					Hts	Hts
Côtes-du-Nord.	SAINT-BRIEUC, Dinan, Lamballe, Guingamp, Lannion, Loudéac, Broons, Pontrieux, Rosternen.	SAINT-BRIEUC, Lannion, Dinan, Loudéac, Guingamp.	48	384	499.927	641.210
Finistère	QUIMPER, Brest Landernau, Lesneven, Morlaix, Carhaix, Châteaulin, Quimperlé, Pontcroix.	QUIMPER, Brest Morlaix, Châteaulin, Quimperlé.	43	285	474.349	662.485
Ille-et-Vilaine.	RENNES, Saint-Malo, Dôle, Fougères, Vitré, La Guerche, Bain, Redon, Montfort.	RENNES, Saint-Malo, Fougère, Vitré, Redon, Montfort.	43	350	488.605	592.609
Loire-Inférieure.	NANTES, Ancenis, Château-Briant, Blain, Savenai, Clisson, Guérande, Paimbœuf Machecoul.	NANTES, Savenay, Châteaubriant, Ancenis, Paimbœuf.	45	213	368.506	698.598
Morbihan.	VANNES, Aurai, Hennebon, Le Faouet, Pontivy, Josselin, Ploermel, Rochefort, La Roche-Bernard.	VANNES, Pontivy, Ploermel, Lorient.	37	246	425.485	501.084
		TOTAUX...	216	1478	2.256.872	2.995.986

(1) On appelait *marches communes* un district composé de 17 paroisses et qui jouissait de certains priviléges. L'autre partie des marches fut unie au Poitou en 1790 (Voir, généralité de Poitiers).

Chacun de ces départements forme un diocèse particulier. Saint-Brieuc, Quimper et Vannes sont suffragants de l'archevêché de Rennes ; Nantes de celui de Tours. Rennes est le siége d'une cour d'appel et d'une académie qui comprennent les cinq départements. Quatre d'entre eux (Ile-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Finistère, Morbihan) appartiennent à la 16e division militaire (Rennes) ; la Loire-Inférieure à la 15e dont le chef-lieu est à Nantes.

Facultés des sciences et lettres et faculté de droit de Rennes.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les départements formés de l'ancienne Bretagne, se sont élevées à 115,858,646 fr. ou 6,1 pour 0/0 des recettes totales du budget.

CAEN, voir ROUEN.

CHALONS EN CHAMPAGNE.

Généralité en 1577.

CHAMPAGNE Haute : Rethelois, Porcien, Argonne, Rémois, Perthois, et Basse : Champagne proprement dite (Troyes), Vallage, Bassigny. Ces divers districts ne composaient pas la Champagne tout entière; le reste de la province était réparti entre les généralités de Paris (Senonais et Brie), de Soissons (Brie), et de Metz (Sedan et Raucourt).

Etendue : 1,226 lieues carrées.

Population en 1780 : 812,800 habitants.

Bureau des finances et intendance à Châlons (12,000 hts).

Douze élections : Châlons, Rethel, Sainte-Menehould en Argonne, Vitry en Perthois, Joinville et Bar-sur-Aube en Vallage, Chaumont et Langres en Bassigny, Troyes et Epernay en Champagne, Sezanne en Brie, Reims.

2,252 paroisses.

Taille personnelle; province des grandes gabelles (sauf le Rhetelois et quelques paroisses privilégiées), et des cinq grosses fermes. Principauté de Vaucouleurs, dans le Bassigny, exempte de tailles, d'aides et de gabelles (1).

Contributions de la généralité : 21,800,000 liv., soit environ 3,8 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (26 liv. 16 s. par tête).

Etat ecclésiastique : Reims (31,000 habitants), archevêché. Trois évêchés : Châlons suffragant de Reims, Langres, de Lyon, Troyes (32,500 habitants), de Sens.

Gouvernement de Champagne et Brie : 4 lieutenants généraux. (Langres, Troyes et Sezanne; bailliage de Reims; bailliages de Vitry et de Chaumont; bailliages de Meaux, Provins et Château-Thierry).

(1) Suivant quelques auteurs cette principauté dépendait du Barrois.

Parlement, Chambre des comptes et Cour des aides de Paris (1). Université de Reims fondée en 1548.

La loi des 26 février-4 mars 1790 décida que la Champagne, avec la principauté de Sedan, Carignan et Mouson) généralité de Metz), Philippeville, Marienbourg, Givet et Charleroi (généralité de Valenciennes), formerait quatre départements, savoir: *Ardennes* (Rhetelois, Rémois, principauté de Sedan, etc.), *Aube* (Champagne proprement dite, comté de Bar-sur-Seine détaché de la Bourgogne), *Marne* (Brie-Champenoise, Perthois, Rémois), et *Haute-Marne* (Bassigny, Vallage, partie du Châtillonnais détachée de la Bourgogne).

Les places fortes de Marienbourg et Philippeville ne font plus partie de la France depuis 1815.

Voici les divisions administratives des quatre départements :

DÉPARTEMENTS.	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de		POPULATION en	
			Cantons.	Communes	1800.	1866.
					H^ts	H^ts
Ardennes.	MÉZIÈRES ou Charleville, Sedan, Réthel, Rocroi, Vouziers, Grand-Pré.	MÉZIÈRES, Rocroy, Sedan, Rethel, Vouziers.	81	478	254.000	326.864
Aube.	TROYES, Nogent-s.-Seine, Arcis-s.-Aube Bar-s.-Aube, Bar-s.-Seine.	TROYES, Arcis-s.-Aube, Nogent-s.-Seine	26	446	240.661	261 951
Marne.	CHALONS, Reims Sainte-Menehould, Vitry-le-Français, Epernay, Sézanne.	CHALONS, Reims Sainte-Menehould, Vitry-le-Franç^s, Epernay.	32	665	310.493	390.809
Haute-Marne.	CHAUMONT, Langres, Bourbonne, Bourmont, Joinville Saint-Dizier.	CHAUMONT, Vassy, Langres.	28	550	225.350	259.096
		TOTAUX..	117	2.139	1.030.504	1.238.720

(1) Présidiaux à Châlons, Chaumont, Langres, Reims, Troyes et Vitry-le-Français. Juridictions consulaires à Châlons, Langres, Reims et Troyes.

Il y a deux siéges épiscopaux dans la Marne, celui de Reims, archevêché, qui comprend, outre l'arrondissement de ce nom, le département des Ardennes, et celui de Châlons pour les quatre autres arrondissements. L'évêché de Langres a pour diocèse la Haute-Marne; celui de Troyes le département de l'Aube.

L'Aube appartient à la 1re division militaire (Paris); la Marne et les Ardennes à la 4e (Châlons-sur-Marne); la Haute-Marne à la 7e (Besançon).

L'Aube et la Marne sont du ressort de la cour d'appel de Paris; les Ardennes de la cour d'appel de Metz; la Haute-Marne de la cour d'appel de Dijon. L'Aube et la Haute-Marne font partie de l'Académie de Dijon; les Ardennes de l'Académie de Douai; la Marne de l'Académie de Paris.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les départements, qui composent approximativement l'ancienne généralité de Châlons, se sont élevées à la somme de 54,819,194 fr., soit 2,8 pour 0/0 des recettes totales du budget.

ILE DE CORSE.

—

Intendance en 1768.

—

Etendue : 540 lieues carrées.
Population en 1780 : 124,000 habitants.

Pays d'états.

Onze juridictions : Bastia, Corte, La Porta-d'Ampugnani, Cap-Corse, Nebio, Calvi, Vico, Ajaccio, Sartène, Bonifacio, Alleria.

Dîme en nature ; droits d'entrée et de sortie; quelques autres droits peu élevés. Produit total des contributions : 600,000 livres (4 livres 17 s. par tête.)

Etat ecclésiastique : Cinq évêchés comprenant 269 cures, savoir : Ajaccio, Sagone, Aléria suffragants de Pise ; Mariana et Accia réunis, Nebbio suffragants de Gênes.

Gouvernement de Corse : 1 lieutenant général.

Conseil supérieur de Corse.

La loi des 26 février—4 mars 1790 avait décidé que la Corse formerait un département, composé de neuf districts. Cette décision, prise à titre provisoire, avait reçu l'assentiment de l'assemblée des électeurs appelés à se prononcer

sur le point de savoir si l'île comprendrait une seule ou deux circonscriptions; mais le 1er juillet 1793, la Convention en revint à la division projetée en 1790. Les deux départements ainsi créés furent: le *Golo*, chef-lieu Bastia, et le *Liamone*, chef-lieu Ajaccio. Cet état de choses se maintint jusqu'en 1811 qu'un sénatus-consulte du 19 avril porta réunion des départements du Golo et du Liamone en un seul département, la *Corse*, dont le chef-lieu fut fixé à Ajaccio.

Ce département est aujourd'hui, comme alors, subdivisé en cinq arrondissements : Ajaccio, Bastia, Calvi, Corte, Sartène. Il compte 62 cantons, 362 communes. La population, qui en 1800 n'était que de 167,813 habitants, y compris l'île d'Elbe, s'élevait en 1866 à 259,861, bien que cette île ne fasse plus partie de la France.

La Corse a une division militaire (la 17e) et une cour d'appel à Bastia; un évêché, suffragant d'Aix, à Ajaccio. Elle fait partie de la circonscription académique d'Aix.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans le département, se sont élevées à 2,579,977 fr. soit 0,1 p. 0/0 des recettes totales du budget.

DIJON OU BOURGOGNE.

—

Généralité en 1577.

—

DUCHÉ DE BOURGOGNE, comtés d'Auxerre, de Bar-sur-Seine, de Charolais et de Mâconnais, BUGEY et VALROMEY (Belley), Pays de GEX, BRESSE (Bourg), DOMBES (Trévoux.) La Dombes avait formé une intendance particulière de 1762 à 1782; à cette époque elle fut incorporée à la Bresse.

Etendue : 1,184 lieues carrées.

Population en 1780 : 1,087,300 habitants.

Bureau des finances et intendance à Dijon (20,300 habts).

Pays d'états.

23 bailliages dans le duché et gouvernement : Dijon, Arnay-le-Duc, Avalon, Autun, Auxerre, Auxonne, Bar-sur-Seine, Beaune, Bourbon-Lancy, Châlons et Saint-Laurent, Charolles, Châtillon, Mâcon, Mont-Cenis, Noyers, Nuits, Semur en Auxois et en Brionnais, Bresse et Dombes, Bugey, Valromey et Gex. Ces quatre districts étaient des élections.

2,496 paroisses (1).

Taille personnelle; province des cinq grosses fermes à l'exception du pays de Gex, traité à l'instar de l'étranger et abonné pour tous ses droits de consommation.

Bourgogne proprement dite, pays de grandes gabelles; Mâconnais, Bresse, Dombes et Bugey, pays de petites gabelles; Gex, pays franc. Exemption des droits des octrois municipaux, et pour la Haute Bourgogne des droits d'aides.

(1) Y compris les 64 paroisses de la principauté de Dombes.

Contributions de la généralité : 20,800,000 livres, soit environ 3,6 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (19 livres 3 sous par tête).

Etat ecclésiastique : six évêchés : Dijon, Autun, Châlon-sur-Saône et Mâcon suffragants de Lyon ; Auxerre, suffragant de Sens ; Belley, suffragant de Besançon. La Dombes était du diocèse de Lyon, le pays de Gex de celui d'Annecy (Savoie).

Gouvernement du duché de Bourgogne ; six lieutenants généraux (Dijonnais, bailliages de la Montagne, comtés d'Auxonne et Bar-sur-Seine ; bailliages d'Autun, de Semur et d'Auxerre ; Châlonnais ; Charollais ; Mâconnais ; Bresse, Bugey, Valromey et Gex).

Parlement de Dijon (1) et de Paris (Bar-sur-Seine, comtés d'Auxerre et de Mâcon). Chambre des comptes de Dijon ; cour des aides de Paris, (Bar-sur-Seine, Auxerre et Mâcon). La Dombes avait à Trévoux un parlement faisant fonctions de chambre de comptes et de cour des aides, qui fut supprimé en 1771.

Université et faculté de droit de Dijon, fondée en 1722.

La loi des 26 février-4 mars 1790 décida que la Bourgogne, l'Auxerrois, le Sénonais (détaché de la généralité de Paris), la Bresse, le Bugey et le Valromey, la Dombes et le pays de Gex, formeraient quatre départements, savoir : *Ain* (Bresse, Bugey, Dombes, Gex et partie du franc Lyonnais) ; *Côte-d'Or* (Dijonnais, Châtillonnais et Auxois, Semur pour partie) ; *Saône-et-Loire* (Autunois, Charolais, Brionnais, Mâconnais et Châlonnais) ; *Yonne* (Auxerrois, Sénonais, Auxois (Avallon), pour partie, Puisaye dans le Gâtinais-Orléanais).

(1) Présidiaux à Dijon, Autun, Auxerre, Bourg en Bresse, Châlons, Châtillon et Semur en Auxois, Sénéchaussée et chambre du domaine de Dombes. Juridictions consulaires à Châlons et à Dijon.

Voici les divisions administratives des quatre départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	Communes.	POPULATION en 1800.	1866.
					Hts	Hts
Ain.	BOURG, Trévoux Montluel, Pont-de-Vaux Châtillon, Belley, Saint-Ramb^{rt}, Nantua, Gex.	BOURG, Nantua, Belley, Trévoux (Gex joint au dépt du Léman en l'an 6, a été réuni en 1814 à l'Ain).	35	450	284.435	371.613
Côte-d'Or.	DIJON, St-Jean-de-Lône, Châtillon-sr-Sine, Semur en Auxois, Is-sur-Thil, Arnay-le-Duc, Beaune.	DIJON, Châtillon, Semur, Beaune.	36	717	347.812	382.762
Saône-et-Loire.	MACON, Châlons, Louhans, Autun, Bourbon-Lanci, Charolles, Semur en Brionnois.	MACON, Autun, Charolles, Châlons, Louhans.	48	585	447.565	600.006
Yonne.	AUXERRE, Sens, Joigny, Saint-Fargeau, Tonnerre, Saint-Florentin.	AUXERRE, Sens, Joigny, Tonnerre, Avallon.	37	483	239.278	372.589
		TOTAUX...	156	2.235	1.319.120	1.727.000

Chacun des quatre départements forme un diocèse distinct; les siéges épiscopaux de ces diocèses sont Belley suffragant de Besançon, Dijon et Autun suffragants de Lyon, Sens, avec le titre d'archevêché.

L'Ain et Saône-et-Loire appartiennent à la 8e division militaire (Lyon); la Côte-d'Or à la 7e (Besançon); l'Yonne à la 1re (Paris).

L'Ain est du ressort de la cour d'appel de Lyon; la Côte-

d'Or et Saône-et-Loire du ressort de celle de Dijon ; l'Yonne du ressort de celle de Paris.

La Côte-d'Or et l'Yonne font partie de l'Académie de Dijon ; l'Ain et Saône-et-Loire de l'Académie de Lyon.

Facultés de droit, des sciences et des lettres à Dijon.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les quatre départements, qui correspondent approximativement à l'ancienne généralité de Dijon, se sont élevées à 62,736,419 fr. soit 3,3 p. 0/0 des recettes totales du budget.

GRENOBLE

DAUPHINÉ.

Généralité en 1627.

DAUPHINÉ Haut (Grenoble), et Bas (Vienne), Principauté d'ORANGE réunie en 1714.

Etendue : 1,024 lieues carrées.

Population en 1780 : 664,600 habitants.

Bureau des finances et intendance à Grenoble (24,300 h[ts]).

Six élections : Grenoble en Grésivaudan, Vienne en Viennois, Montélimar, Romans et Valence en Valentinois, Gap en Gapençois.

990 paroisses.

Pays de taille réelle ; province de petites gabelles ; réputée étrangère pour les traites ; exemption des droits d'aides, à l'exception des droits de courtiers-jaugeurs et d'inspecteurs aux boissons.

Principauté d'Orange exempte de taille.

Contributions de la généralité : 11,800,000 livres, soit environ 2 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (17 liv. 15 s. par tête).

Etat ecclésiastique : Haut-Dauphiné : archevêché d'Embrun ; évêchés de Grenoble, suffragant de Vienne, et de Gap, suffragant d'Aix ; Bas-Dauphiné : Vienne, archevêché, Die et Valence, suffragants ; évêchés de Saint-Paul-Trois-Châteaux en Tricastinois, et d'Orange, suffragants d'Arles.

Gouvernement de Dauphiné : 2 lieutenants-généraux.

Parlement (1) et cour des aides de Grenoble. Chambre des comptes de Grenoble.

Université de Valence, fondée en 1452, et d'Orange, fondée en 1365.

---

(1) Présidial à Valence.

La loi des 26 février—4 mars 1790 divisa le Dauphiné en trois départements, savoir : *Hautes-Alpes* (Gapençois, Briançonnais, Embrunais); *Drôme* (Valentinois, Baronnies, Diois et Tricastinois); *Isère* (Grésivaudan, Viennois, partie du Valentinois).

La principauté d'Orange, unie provisoirement à la Drôme, a été définitivement incorporée au département de Vaucluse (Voir Provence).

Voici les divisions administratives des trois départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de		POPULATION en	
			Cantons.	Communes	1800.	1866.
					H^ts	H^ts
Hautes-Alpes.	Gap, Embrun, Briançon, Serres.	GAP, Briançon, Embrun.	24	189	118.322	122.117
Drôme.	Romans, Valen^ce LeCrest, Die, Montélimart, Le Buis.	VALENCE, Die, Nyons, Montélimart.	29	367	231.188	324.231
Isère.	Grenoble, Vienne, St-Marcellin, La Tour-du-Pin.	GRENOBLE, Vienne, La Tour-du-Pir, St-Marcellin.	45	552	441.208	501.386
		TOTAUX...	98	1.108	790.718	947.734

Les trois départements ont chacun leur évêché, savoir : Gap, suffragant d'Aix; Valence, suffragant d'Avignon; Grenoble, suffragant de Lyon. Ils forment le ressort de la cour d'appel, et appartiennent à l'Académie de Grenoble. Les Hautes-Alpes et l'Isère sont de la 22e division militaire (Grenoble); la Drôme, de la 8e (Lyon).

Facultés de droit, des sciences et des lettres de Grenoble.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les trois départements formés de l'ancien Dauphiné, se sont élevées à 32,263,913 fr., soit 1,7 pour 0/0 des recettes totales du budget.

LA ROCHELLE.

AUNIS ET SAINTONGE.

—

Généralité en 1645.

—

AUNIS (La Rochelle), SAINTONGE (Saintes), partie de l'ANGOUMOIS.

Etendue : 464 lieues carrées.

Population en 1780 : 479,700 habitants.

Bureau des finances et intendance à La Rochelle (16,000 habitants).

Six élections : La Rochelle en Aunis, Saintes, Barbézieux, Saint-Jean-d'Angely et Marennes en Saintonge, Cognac en Angoumois.

728 paroisses.

Taille personnelle; province rédimée des gabelles, sauf quelques lieux (Iles de Ré et d'Oléron, etc.) francs; réputée étrangère pour les traites. Exemption des droits d'aides en partie.

Contributions de la généralité : 9,100,000 liv., soit environ 1,6 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (18 liv. 19 s. par tête.)

Etat ecclésiastique : évêchés de La Rochelle et de Saintes, suffragants de Bordeaux.

Gouvernement d'Angoumois et Saintonge : 2 lieutenants généraux.

Gouvernement de La Rochelle et du pays d'Aunis : 1 lieutenant général.

Parlements de Paris (Aunis et Angoumois) et de Bordeaux (Saintonge) (1). Chambre des comptes et Cour des Aides de Paris.

En 1790, l'Aunis et la Saintonge durent former un département, celui de la *Charente-Inférieure,* divisé en sept districts : Saintes, La Rochelle, Saint-Jean-d'Angely, Rochefort, Marennes, Pons, avec alternat pour le chef-lieu. La loi du 28 pluviôse an VIII le composa de six arrondissements : La Rochelle, Rochefort, Saint-Jean-d'Angely, Saintes, Jonzac, Marennes. Le chef-lieu resta à Saintes, jusqu'en 1810, qu'un sénatus-consulte du 19 mai le transféra à La Rochelle. Il compte actuellement 40 cantons et 479 communes. Sa population, qui était en 1800 de 402,105 habitants, s'est élevée (1866), à 479,559.

L'évêché, suffragant de Bordeaux, est à La Rochelle.

C'est à la 14e division militaire établie à Bordeaux qu'appartient le département; mais il ressortit de Poitiers pour la justice et l'instruction publique.

Les contributions directes et indirectes se sont élevées, en 1866, à 19,698,147 fr., soit 1 p. 0/0 des recettes totales du budget.

Voir la généralité de Limoges pour la portion de l'Angoumois, qui dépendait de la généralité de La Rochelle.

(1) Présidiaux, Juridictions consulaires à La Rochelle et à Saintes.

LILLE OU FLANDRE ET ARTOIS.

—

Généralité en 1691. Union en 1754 de l'Artois joint précédemment à la généralité d'Amiens.

—

ARTOIS (Arras), FLANDRES Wallonne (Lille) et maritime ou Flammingante (Dunkerque.)

Etendue : 414 lieues carrées.

Population en 1780 : 734,600 habitants.

Bureau des finances et intendance à Lille : (67,0000 h[ts]).

Pays d'états : Artois, Flandre Wallonne.

Pays d'imposition : Flandre maritime.

Artois. Huit bailliages : S[t]-Omer, Bethune, Aire, Bapaume, Hesdin, Lens, S[t]-Pol, Lilliers, S[t]-Venant ; une gouvernance, Arras. 775 paroisses.

Flandre Wallonne, *trois subdélégations* : Lille, Douai, Orchies.

Flandre maritime, *neuf subdélégations* : Cassel, Hazebrouck, Merville, Bailleul, Dunkerque, Bergues Saint-Vinox, Honschoote, Bourbourg, Gravelines. 343 paroisses.

Ensemble : 1,118 paroisses.

Pays de taille réelle ; province franche de gabelles ; réputée étrangère au point de vue des traites, sauf Dunkerque traité à l'instar de l'étranger. Exemption des droits d'hypothèques et du papier timbré, des octrois municipaux, de la marque des fers, du contrôle des ouvrages d'or et d'argent, du privilége exclusif du tabac et des aides. Droits de contrôle des actes abonnés.

Contributions de la généralité : 14,800,000 livres (y compris l'impôt des chemins), soit environ 2, 6 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (20 livres 3 sous par tête).

Etat ecclésiastique : 2 évêchés, Arras et St-Omer, suffragants de Cambray. Certaines paroisses des Flandres maritime et Wallonne dépendaient des évêchés d'Ipres et Tournay.

Gouvernement de Flandre et Hainaut : 1 lieutenant général.

Gouvernement d'Artois : 1 lieutenant général.

Parlement de Douai (1) Conseil provincial d'Artois, en même temps cour des aides et des monnaies. Bureau des finances et intendant de Lille à la fois chambre des comptes et tribunal des aides.

Université de Douai fondée en 1563.

Aux termes de la loi des 26 février-4 mars 1790, les deux Flandres avec le Hainaut et le Cambrésis (généralité de Valenciennes), l'Artois avec le Boulonnais, le comté de Montreuil, le Calaisis et l'Ardrésis, détachés de la généralité d'Amiens, durent former deux dépatements : Le *Nord* et le *Pas-de-Calais*.

En voici les divisions administratives :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de		POPULATION en	
			Cantons.	Communes	1800.	1866.
					H[ts]	H[ts]
Nord.	DOUAI, Valenciennes, Le Quesnoy, Avesnes; Cambray, Lille, Hazebrouck, Bergues.	LILLE (an 11), Dunkerque, Hazebrouck, Cambray, Avesnes, Douai.	60	660	774.450	1.392.041
Pas-de-Calais.	ARRAS, Calais, Saint-Omer, Béthune, Bapaume, Saint-Pol, Boulogne, Montreuil.	ARRAS, Boulogne, Saint-Omer, Béthune, Saint-Pol, Montreuil.	43	903	566.061	749.777
		TOTAUX...	103	1.563	1.340.511	2.141.818

(1) Présidial de Bailleul, gouvernances de Lille, Douai, et Arras. Les villes de Dunkerque, Bourbourg et Gravelines du conseil provincial d'Artois et du parlement de Paris. Juridictions consulaires à Dunkerque et à Lille.

Le département du Nord forme le diocèse de l'archevêché de Cambray, dont Arras est suffragant. Lille est le chef-lieu de la 3e division militaire, à laquelle appartient le Pas-de-Calais. Les deux départements composent le ressort de la cour d'appel de Douai, et font partie de l'académie siégeant dans la même ville.

Faculté de droit et faculté des lettres à Douai ; faculté des sciences à Lille.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les deux départements qui correspondent aux Flandres, à l'Artois, aux pays reconquis, au Hainaut et au Cambrésis (Voir généralité d'Amiens et de Valenciennes), se sont élevées à 125,870,776 francs soit 6, 6 p. 0/0 des recettes totales du budget.

LIMOGES.

LIMOUSIN.

Généralité en 1577.

LIMOUSIN Haut (Limoges), et Bas (Tulle), majeure partie de l'ANGOUMOIS (Angoulême), Basse MARCHE ou sénéchaussée de Dorat (Bellac).

Etendue : 854 lieues carrées.

Population en 1780 : 646,500 habitants.

Bureau des finances et intendance à Limoges (22,000 habitants).

Cinq élections : Limoges, Brives et Tulle en Limousin; Angoulême en Angoumois; Bourganeuf dans la Marche.

907 paroisses.

Pays de taille personnelle, ville d'Angoulême exempte; province rédimée des gabelles; réputée étrangère pour les traites; exemption des octrois municipaux, des aides, à l'exception des droits de courtiers-jaugeurs et d'inspecteurs aux boissons, du droit de marque des fers en partie (Limousin).

Contributions de la généralité : 8,900,000 liv. (y compris l'impôt des chemins), soit environ 1,5 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (13 liv. 15 s. par tête).

Etat ecclésiastique : Evêchés d'Angoulême, suffragant de Bordeaux, de Limoges et de Tulle, suffragants de Bourges.

Gouvernements généraux de Haut et Bas-Limousin : 1 lieutenant-général; d'Angoumois et Saintonge (voir La Rochelle); de Haute et Basse-Marche : 1 lieutenant-général.

Parlements de Paris (Angoumois, Basse-Marche), et de

Bordeaux (Limousin) (1); Chambre des comptes de Paris; Cour des aides de Paris et de Clermont-Ferrand (Limousin).

Aux termes de la loi des 26 février-4 mars 1790 le Haut et Bas Limousin avec la Marche, tant Haute (détachée de la généralité de Moulins) que Basse ou Dorat, forma trois départements : la *Corrèze* (Bas Limousin), la *Creuse* (Marche, pays de Combrailles, district du Bas Berry), et la *Haute-Vienne* (Haut Limousin, district de la Marche et du Poitou). L'Angoumois, auquel on joignit des districts de la Saintonge, de la Marche, du Poitou, constitua un quatrième département, la *Charente*.

Voici les divisions administratives des quatre départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	Communes	POPULATION en 1800.	1866.
					Hts	Hts
Charente	ANGOULÊME, La Rochefoucauld, Confolens, Ruffec, Cognac, Barbésieux.	ANGOULÊME, Ruffec, Confolens, Barbésieux, Cognac.	29	426	321.477	378.218
Corrèze.	TULLE, Brive, Uzerche, Ussel.	TULLE, Ussel, Brives.	29	286	243.654	310.843
Creuse.	GUÉRET, Aubusson, Felletin, Boussac la Souterraine. Evaux, Bourganeuf.	GUÉRET, Boussac, Aubusson, Bourganeuf.	25	262	216.255	274.057
Haute-Vienne.	LIMOGES, Le Dorat, Bellac, Saint-Junien, St-Yriex, Saint-Léonard.	LIMOGES, Bellac, Saint-Yriex, Rochechouart.	27	201	259.795	326.037
		TOTAUX..	110	1.175	1.041.181	1.289.155

(1) Présidiaux à Angoulême, Brives, Limoges et Tulle. Juridictions consulaires à Brives et Tulle.

La Charente, la Corrèze et la Haute-Vienne ont chacune un évêché: Angoulême suffragant de Bordeaux, Tulles et Limoges suffragants de Bourges; la Creuse se trouve comprise dans le diocèse de Limoges.

Limoges est le chef-lieu d'une division militaire (21e) et d'une cour d'appel, dont là circonscription est formée de la Corrèze, de la Creuse et de la Haute-Vienne. La Charente fait partie de la division militaire et du ressort de la cour de Bordeaux. Les deux premiers départements appartiennent à l'Académie de Clermont; les deux derniers à celle de Poitiers.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les quatre départements qui correspondent à l'Angoumois, au Limousin et à la Marche, se sont élevées à 33,277,158 f., soit 1,7 pour 0/0 des recettes totales du budget.

LORRAINE ET BARROIS, ou NANCY.

—

Intendance en 1766.

—

Duché de LORRAINE : Grands bailliages de Nancy ou Lorraine proprement dite, de Vaudrevange ou Allemand, des Vosges, de Bassigny en partie ; et duché de BAR : Barrois mouvant, Barrois non mouvant (1).

Etendue : 894 lieues carrées.

Population en 1780 : 834,600 habitants.

Intendance à Nancy (24,000 habitants).

Vingt-six bailliages ou *subdélégations* en Lorraine : Nancy, Rozières, Château-Salins, Nomény, Lunéville, Blamont, Saint-Diez, Vezelize, Commercy, Mirecourt, Neufchâteau, Charmes, Choté, Epinal, Bruyères, Remiremont, Darney, Sarreguemines, Dieuze, Boulay, Bouzonville, Metrick et Sargaw, Bitche, Lixheim, Schambourg, Fénétranges.

Dix bailliages ou *subdélégations* en Barrois : Bar-le-Duc, La Marche, Bourmont, Saint-Mihiel, Pont-à-Mousson, Thiancourt, Etain, Briey, Longuyon, Villers-la-Montagne.

(1) Cette distinction du Barrois en deux parties provenait de ce que la première (bailliages en deçà de la Meuse) devait l'hommage à la couronne de France et était du ressort du parlement de Paris, tandis que la seconde relevait de l'empire et portait ses appels devant la Cour souveraine de Nancy.

1879 paroisses ou communautés (1).

Subvention personnelle et roturière; exemption de la capitation; province de gabelles de salines; à l'instar de l'étranger effectif; exemption des aides et des droits subsidiaires, de la marque d'or et d'argent, des octrois municipaux.

Contributions de la généralité : 10,800,000 liv. soit environ 1,8 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (12 liv. 19 s. par tête).

Etat ecclésiastique : originairement la province était des diocèses de Metz, de Toul et de Verdun; mais en 1777 et 1778 on créa deux évêchés, l'un à Saint-Diez, l'autre à Nancy, suffragants tous deux de l'archevêché de Trèves.

Gouvernement général de Lorraine et Barrois. 1 lieutenant général.

Parlement ou Cour souveraine de Nancy, Parlement de Paris (Barrois mouvant ou duché de Bar proprement dit) (2). Chambre des comptes et Cour des aides de Nancy. Chambre du conseil et des comptes du duché de Bar.

Université de Pont-à-Mousson fondée en 1573, transférée à Nancy.

Aux termes de la loi des 26 février — 4 mars 1790, la Lorraine, le Barrois et les Trois Evêchés (généralité de Metz) durent former 4 départements : La *Meurthe* (Lorraine, Barrois, Toulois); la *Meuse* (Barrois, Clermontois, Luxembourg, Verdunois); la *Moselle* (pays Messin, Barrois, bailliage allemand, Luxembourg français); les *Vosges* (bailliage des Vosges, Barrois).

(1) Le dénombrement de 1753 ne donne pas le nombre des paroisses de la Lorraine, qui ne fût unie à la France qu'en 1766. Le chiffre que nous indiquons ci-dessus est emprunté au Dictionnaire général des Gaules et de la France par Expilly. La Lorraine y figure pour 1,257 villages, le Barrois pour 622.

(2) Présidiaux à Dieuze, Mirecourt, Nancy et Saint-Diez.

Voici les divisions administratives des quatre départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	NOMBRE en 1866 de Communes	POPULATION en 1800.	POPULATION en 1866.
					Hts	Hts
Meurthe	NANCY, Lunéville, Blasmont, Saarbourg, Dieuse, Vic, Pont-à-Mousson, Toul, Vezelise.	NANCY, Toul, Château-Salins, Lunévill^e	29	714	342.107	428.387
Meuse.	BAR-LE-DUC, Gondrecourt, Commercy, St-Mihiel, Verdun, Clermont, Etain, Stenai.	BAR-SUR-ORNAIN, Commercy, Montmédy, Verdun	28	587	275.898	301.653
Moselle.	METZ, Longwy, Briey, Thionville, Sarrelouis, Boulay, Sarreguemines, Bitche, Morhange.	METZ, Briey, Thionv^le, Sarreguemines.	27	629	353.788	452.157
Vosges.	EPINAL, Mirecourt, Saint-Dié, Rambervillers, Remiremont, Bruyères, Darney, Neufchâteau, La Marche.	EPINAL, Neufchâteau, Mirecourt, St-Dié, Remiremont.	30	548	308.052	418.998
		TOTAUX...	114	2.478	1,279,845	1.601.195

Les évêchés de Nancy, Verdun, Metz et Saint-Dié, qui ont chacun pour diocèse l'un des quatre départements ci-dessus, sont suffragants de Besançon. Ces départements forment la 5e division militaire dont le siége est à Metz, et la circonscription de l'Académie de Nancy. Nancy est le chef-lieu d'une Cour d'appel qui comprend la Meurthe, la Meuse et les Vosges; la Moselle constitue avec les Ardennes le ressort de la Cour de Metz.

Facultés de droit, des sciences et des lettres à Nancy.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les quatre départements formés de la Lorraine, du Barrois et des Trois Evêchés (voir généralité de Metz), se sont élevées à 63,632,986 fr. soit 3,3 p. 0/0 des recettes totales du budget.

LYON.

LYONNAIS.

—

Généralité en 1577.

—

LYONNAIS (Lyon), BEAUJOLAIS (Villefranche) et FOREZ (Montbrison).

Etendue : 416 lieues carrées.

Population en 1780 : 633,600 habitants.

Bureau des finances et intendance à Lyon (160,000 hts).

Cinq élections : Lyon, Saint-Etienne, Montbrison et Roanne en Forez, Villefranche en Beaujolais.

739 paroisses.

Pays de taille personnelle; Lyon exempt de taille. Province de petites gabelles; réputée étrangère pour les traites, à l'exception du Beaujolais qui faisait partie des cinq grosses fermes. Le franc Lyonnais, composé de treize communautés au-delà de la Saône, jouissait de l'exemption de tous subsides moyennant payement d'un don annuel au roi.

Contributions de la généralité : 19,000,000 livres soit environ 3,3 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (30 liv. par tête).

Archevêché de Lyon.

Gouvernement de Lyonnais, Forez et Beaujolais : 2 lieutenants généraux.

Parlement (1), Chambre des Comptes et Cour des Aides de Paris. Il exista de 1704 à 1771 à Lyon une Cour souveraine des Monnaies, unie à la sénéchaussée et au présidial, qui jugeait en dernier ressort les causes civiles et criminelles re-

(1) Présidial, juridiction consulaire à Lyon.

latives à la fabrication des monnaies, dans les généralités et départements de Lyon, Dauphiné, Provence, Auvergne, Toulouse, Montpellier, Montauban, Bayonne, Bresse, Bugey, Valromey et Gex.

La loi des 26 février — 4 mars 1790 avait décidé que le Lyonnais, le Forez et le Beaujolais ne formeraient qu'un département, celui du *Rhône* et *Loire* divisé en six districts. Ville de Lyon, Campagne de Lyon, Saint-Etienne, Montbrison, Roanne, Villefranche. L'assemblée de département devait alterner entre les principales villes. Par décret du 29 brumaire an II (19 novembre 1793), la Convention sépara ce département en deux : la *Loire*, composée de trois districts (Saint-Etienne, Montbrison et Roanne) avec chef-lieu à Feurs; ce chef-lieu fut transporté à Montbrison en l'an IV. Le *Rhône*, avec trois districts également. (Ville affranchie, Campagne de Lyon et Villefranche).

Voici la division actuelle des deux départements :

DÉPARTEMENTS.	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	Communes.	POPULATION en 1800.	1866.
					Hts	Hts
Loire.	»	St-Etienne, Montbrison, Rouanne.	30	323	292.588	537.108
Rhône.	»	Lyon, Villefrache.	28	259	345.644	678.648
		Totaux..	58	582	638 232	1.215.756

L'archevêché de Lyon a pour diocèse les deux départements, qui ressortissent à la division militaire (8e), à la Cour d'appel et à l'Académie de Lyon.

Facultés de théologie, des sciences et des lettres à Lyon.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les deux départements, se sont élevées à 63,134,905 fr., soit 3, 3 p. 0/0 des recettes totales du budget.

METZ

TROIS ÉVÊCHÉS ET CLERMONTOIS (1).

—

Généralité en 1661.

—

Trois Evêchés de METZ, TOUL et VERDUN, LUXEMBOURG français (Thionville), Principauté de SEDAN et de RAUCOURT, CLERMONTOIS (Clermont en Argonne).

Etendue : 514 lieues carrées.

Population en 1780 : 349,300 habitants.

Bureau des finances et intendance à Metz (40,000 habitants).

Onze subdélégations : Metz, Thionville, Sarrelouis, Phalsbourg, Sarrebourg, Vic, Toul, Verdun, Longwy, Montmédy, Sedan. Ces subdélégations étaient en même temps bailliages et comprenaient six bureaux de recettes des finances : Metz, Toul, Verdun, Sedan, Thionville, Vic.

862 paroisses.

Taille personnelle; Province de gabelles de salines, sauf la principauté de Sedan et de Raucourt franche; traitée à l'instar de l'étranger effectif pour les traites. Exemption des droits

(1) Le Clermontois, ou comté de Clermont en Argonne et dépendances, réuni à la France en 1632, fut donné par Louis XIV en pleine propriété au prince de Condé et à ses successeurs (décembre 1648); ceux-ci le possédaient encore en 1789 et en percevaient la taille, la capitation et les vingtièmes à leur profit; mais le roi s'était rendu acquéreur, par contrat d'échange du 15 février 1784, des droits d'aides, de gabelles, de traites et tabac, ainsi que des droits sur les actes dans l'étendue du comté.

d'aides, à l'exception des droits de courtiers-jaugeurs et d'inspecteurs aux boissons.

Contributions de la généralité : 6,800,000 liv., soit environ 1,1 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (19 liv. 9 s. par tête).

Évêchés de Toul, Metz et Verdun, suffragants de Trèves.

Gouvernement de Metz, pays Messin, Verdun et Verdunois ou Évêchés. 2 lieutenants-généraux (pays Messin, Verdunois).

Gouvernement de Toul et Toulois. 1 lieutenant-général.

Gouvernement de la principauté de Sedan.

Parlement de Metz (1), Cours des Comptes et Aides et Monnaies unies.

En 1790, les Trois Évêchés furent réunis à la Lorraine pour former les nouvelles circonscriptions départementales (voir Lorraine); les principautés de Sedan et Raucourt firent retour à la Champagne, dont elles avaient été démembrées (voir Châlons).

(1) Bailliages royaux et siéges présidiaux : Metz, Toul, Verdun, Sedan, Sarrelouis.

MONTAUBAN.

HAUTE-GUYENNE.

—

Généralité en 1635.

—

GUYENNE : Quercy Haut (Cahors), et Bas (Montauban); Rouergue : comté (Rhodez), Haute-Marche (Milhaud), Basse-Marche (Villefranche).

Etendue : 583 lieues carrées.

Population en 1780 : 530,200 habitants.

Bureau des finances et intendance à Montauban (20,000 h[ts]).

Six élections : Montauban, Cahors, Figeac en Quercy, Villefranche, Rhodez, Milhaud en Rouergue.

1,004 paroisses.

Taille réelle. Province réputée étrangère pour les traites; Rouergue, pays de petites gabelles; Quercy rédimé de l'impôt du sel; exemption des aides sauf quelques droits subsidiaires abonnés.

Contributions de la généralité : 11,800,000 livres (y compris l'impôt pour les chemins), soit environ 2 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (22 liv. 5 s. par tête.)

Etat ecclésiastique : 4 évêchés : Montauban suffragant de Toulouse, Cahors, Rhodez et Vabres (en Rouergue), suffragants d'Alby.

Gouvernement de Guyenne et Gascogne (voir Auch et Pau).

Parlement (1) de Toulouse.

(1) Présidiaux à Montauban, Cahors, Milhaud, Rhodez, Villefranche. Juridictions consulaires à Cahors et Montauban.

Chambre des comptes de Paris. Cour des Aides de Montauban.

Université de Cahors, fondée en 1332, unie à celle de Toulouse en 1751.

Aux termes de la loi des 26 février — 4 mars 1790, le Quercy dût former un département, le *Lot*, chef-lieu Cahors, divisé en six districts, et le Rouergue un autre département, l'*Aveyron*, chef-lieu Rhodez, divisé en neuf districts. Cet état de choses fut maintenu par la loi du 28 pluviose an VIII, sans autre modification que la substitution d'arrondissements aux districts. Mais le 4 novembre 1808, un sénatus-consulte ordonna la formation d'un nouveau département, celui de *Tarn-et-Garonne*, dont le chef-lieu fut établi à Montauban et qui se composa de 12 cantons détachés du Lot, de l'arrondissement de Castel-Sarrazin pris à la Haute-Garonne (7 cantons), de 3 cantons détachés de Lot-et-Garonne, d'un canton de l'Aveyron, et d'un autre du Gers.

Voici la division actuelle des trois départements :

DÉPARTEMENTS	ARRONDISSEMENTS.	NOMBRE de Cantons.	NOMBRE de Communes.	POPULATION en 1866.
				Hts
Aveyron.	RODEZ, Espallion, Milhau, Saint-Affrique, Villefranche.	42	285	400.070
Lot.	CAHORS, Figeac, Gourdon.	29	318	288.919
Tarn-et-Garonne.	MONTAUBAN, Moissac, Castel-Sarrazin.	24	194	228.969
	TOTAUX.......	95	797	917.958 (1)

(1) En 1800 la population des deux départements (Aveyron et Lot), y compris les districts détachés par le sénatus-consulte de 1808 de la Haute-Garonne, du Gers et du Lot-et-Garonne, était de 811,397 habitants.

Les évêchés de Rodez et de Cahors sont suffragants d'Albi, celui de Montauban l'est de Toulouse. L'Aveyron fait partie de la 10e division militaire et du ressort de la cour d'appel de Montpellier. Le Lot et Tarn-et-Garonne appartiennent à la 12e division militaire (Toulouse); le premier est du ressort d'Agen; le second de celui de Toulouse. Enfin les trois départements sont compris dans la circonscription académique de Toulouse.

Faculté protestante de théologie à Montauban.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les trois départements ci-dessus, se sont élevées à 23,083,607 fr., soit 1, 2 pour 0/0 des recettes totales du budget.

MONTPELLIER ET TOULOUSE.

LANGUEDOC.

Généralités en 1577.

HAUT-LANGUEDOC : Toulousain (Toulouse), Albigeois (Albi), Lauraguais (Castelnaudary), pays de Mirepoix ; BAS-LANGUEDOC, divisé en huit pays ou comtés : Limoux, Carcassonne, Narbonne, Agde, Béziers, Lodève, Montpellier, Nîmes ; et CÉVENNES : pays d'Alais, pays d'Uzès, Vivarais (Viviers), Velay (Le Puy), Gévaudan (Mende).

Etendue : 2,140 lieues carrées.

Population en 1780 : 1,699,200 habitants.

Intendance à Montpellier.

Bureaux des finances à Montpellier et à Toulouse.

Pays d'états.

GÉNÉRALITÉ DE MONTPELLIER (partie orientale et méridionale du Languedoc). Douze diocèses ou recettes : Montpellier, Saint-Pons, Narbonne, Béziers, Agde, Lodève, Nîmes, Alais, Uzès, Viviers, Le Puy, Mende.

1,582 paroisses.

GÉNÉRALITÉ DE TOULOUSE (partie occidentale du Languedoc). Onze diocèses ou recettes : Toulouse, Lavaur, Rieux, partie de Comminges (11 communautés), partie de Montauban (41 communautés), Limoux, Mirepoix, Carcassonne, Aleth, Alby, Castres.

1,130 paroisses.

Taille réelle ; province réputée étrangère pour les traites ; pays de petites gabelles ; exemption des aides royaux, remplacés par des *équivalents* au profit de la province.

Contributions des deux généralités : 37,500,000 liv. (y compris l'impôt pour les chemins), soit environ 6,6 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (22 liv. 1 s. par tête).

Etat ecclésiastique. Trois archevêchés : Narbonne, Toulouse, Alby; dix-huit évêchés : Agde, Béziers, Lodève, Montpellier, Nîmes, Alais, Saint-Pons dans le comté de Narbonne, Uzès, Carcassonne, Aleth pays de Razez ou de Limoux, suffragants de Narbonne; Lavaur et Saint-Papoul en Lauraguais, Mirepoix, Rieux en Toulousain, suffragants de Toulouse; Mende en Gévaudan, Castres en Albigeois, suffragants d'Alby; Viviers en Vivarais, suffragant de Vienne; Le Puy, en Velay, suffragant de Bourges. Quelques autres diocèses, notamment ceux de Montauban et de Couserans avaient des paroisses en Languedoc; par contre, l'élection de Rivière-Verdun, de la généralité d'Auch, était du diocèse de Toulouse.

Gouvernement du Languedoc : 3 lieutenants généraux (Haut-Languedoc, Bas-Languedoc, Cévennes et pays y joints).

Parlement de Toulouse (1) : Cour des comptes, aides et finances de Montpellier.

Universités de Montpellier, fondée en 1289, et de Toulouse, fondée en 1228.

La loi des 26 février — 4 mars 1790 décida que le Languedoc avec le Comminges, le Nebouzan et l'élection de Rivière-Verdun (ces deux districts détachés de la généralité d'Auch, ainsi que la partie du Comminges qui en dépendait), formerait sept départements. En même temps le Velay était distrait de la généralité de Montpellier et réuni à l'Auvergne pour la composition des circonscriptions nouvelles. (Voir généralité de Riom.) Les sept départements étaient : l'*Ardèche* (Vivarais); l'*Aude* (diocèses de Carcassonne, de Narbonne, d'Aleth, Haut-Lauraguais, partie du pays de Mirepoix); le *Gard* (diocèses de Nimes, d'Alais et d'Uzès); la *Haute-Garonne* (diocèses de Toulouse et de Rieux, élection de Rivière-Verdun et partie de celle de Fleurence en Armagnac, Comminges et Nebouzan en partie); l'*Hérault* (diocèses d'Agde, Béziers, Lodève, Montpellier et Saint-Pons); la *Lozère* (Gévaudan); et le *Tarn* (diocèses d'Alby, Castres, Lavaur).

(1) Présidiaux à Montpellier, Toulouse, Béziers, Carcassonne, Le Puy, Limoux, Nîmes. Juridictions consulaires à Montpellier et à Toulouse.

Voici les divisions administratives de ces départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de		POPULATION en	
			Cantons.	Communes	1800.	1866.
					H^ts	H^ts
Ardèche.	PRIVAS, Annonay, Tournon Aubenas, Vernoux, Villeneuve de Berg, L'Argentière.	PRIVAS, Tournon, L'Argentière.	31	339	267.525	387.174
Aude.	Carcass^ne, Castelnaudary, La Gras^se, Limoux Narb^ne, Quillau	CARCASSONNE, Castelnaudary, Narbonne Limoux.	31	435	226.198	288.626
Gard.	Nîmes, Beaucaire, Uzès, Sommières, St-Hippolyte, Allais, Le Vigan, Le Pont-Saint-Esprit.	NÎMES, Alais, Uzès, Le Vigan.	39	345	309.052	429.747
Haute-Garonne	TOULOUSE, Rieux, Villefranche de Lauraguais, Castel-Sarrasin, Muret, St-Gaudens, Revel, Grenade.	TOULOUSE, Villefranche, Muret, Saint-Gaudens, Castel-Sarrasin (uni en 1808 au Tarn-et-Garonne).	39	578	432.263	493.777
Hérault.	Montpellier, Béziers, Lodève, Saint-Pons.	MONTPELLIER, Lodève, Béziers, Saint-Pons.	36	332	291.957	427 245
Lozère.	Mende, Marvejols, Florac, Langogne, Villefort, Merveys, St-Chely.	MENDE, Marvejols, Florac.	24	193	155.936	137.263
Tarn.	Albi, Castres, Lavaur, Gaillac, La Caune	ALBY, Gaillac, Castres, Lavaur.	35	316	272.163	355.513
		TOTAUX...	235	2.538	1.955.094	2.519.345

Chacun des sept départements forme un diocèse ; en voici la nomenclature : Toulouse, archevêché, Carcassonne, suf-

fragant; Alby, archevêché, Mende, suffragant; Montpellier, Nîmes et Viviers (Ardèche), suffragants d'Avignon. L'Ardèche appartient à la 8e division militaire (Lyon); la Haute-Garonne et le Tarn à la 12e (Toulouse); le Gard, l'Hérault et la Lozère à la 10e (Montpellier); l'Aude à la 11e (Perpignan). L'Ardèche, le Gard et la Lozère sont du ressort de la cour d'appel de Nîmes; l'Aude et l'Hérault du ressort de celle de Montpellier; la Haute-Garonne et le Tarn du ressort de celle de Toulouse. L'Ardèche fait partie de la circonscription académique de Grenoble; l'Aude, l'Hérault, le Gard et la Lozère de la circonscription académique de Montpellier; la Haute-Garonne et le Tarn de celle de Toulouse.

Facultés de théologie, de droit, des sciences et des lettres à Toulouse; facultés des sciences et des lettres, de médecine à Montpellier.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les sept départements qui correspondent approximativement aux généralités de Montpellier et de Toulouse, se sont élevées à 89,012,356 francs, soit 4,6 pour 0/0 des recettes totales du budget.

MOULINS.

BOURBONNAIS.

—

Généralité en 1587.

—

Bourbonnais (Moulins), Nivernais (Nevers), pour la plus grande partie, Haute-Marche (Gueret), pays de Combrailles en Auvergne.

Etendue : 897 lieues carrées.

Population en 1780 : 564,400 habitants.

Bureau des finances et intendance à Moulins (16,500 h[ts]).

Sept élections : Moulins, Gannat et Montluçon en Bourbonnais; Nevers et Château-Chinon (Morvant) en Nivernais; Guéret dans la Marche; Evaux en Combrailles.

1,218 paroisses.

Taille personnelle; province des cinq grosses fermes; pays de grandes gabelles, sauf la Marche et le pays de Combrailles rédimés.

Contributions de la généralité : 9,800,000 livres, soit environ 1, 7 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume. (17 livres 7 s. par tête).

Etat ecclésiastique : Evêché de Nevers, suffragant de Sens; le Bourbonnais était du diocèse de Bourges, la Marche de celui de Limoges, le Combrailles de celui de Clermont. Un évêché fut créé à Moulins en 1788.

Gouvernement de Bourbonnais : 1 lieutenant général.

Gouvernement de Nivernais, appartenant au duc de Nevers possesseur du duché; gouvernements de Haute et Basse Marche et d'Auvergne (Voir Limoges et Riom.)

Parlement (1), Chambre des comptes de Paris et chambre ducale de Nevers, cours des aides de Paris et de Clermont-Ferrand.

(1) Présidiaux à Moulins, Guéret, Saint-Pierre-le-Moustier. Juridictions consulaires à Moulins et Nevers.

Aux termes de la loi des 26 février-4 mars 1790, le Bourbonnais forma un département, l'*Allier*, et le Nivernais, avec un petit district du Gâtinais-Orléanais, un autre département, la *Nièvre*.

La Marche et le pays de Combrailles furent unis au Limousin pour la création des circonscriptions nouvelles.

Voici les divisions administratives des deux départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de		POPULATION en	
			Cantons.	Communes.	1800.	1866.
Allier.	MOULINS, Le Donjon, Cusset, Gannat, Montmaraut, Montluçon, Cerilly.	MOULINS, Montluçon, Cannat La Palisse.	28	317	273.616	376.164
Nièvre.	NEVERS, Saint-Pierre-le-Moutier, Decise, Moulin en Gilbert, Château-Chinon, Corbigny, Cosne, Clamecy, La Charité.	NEVERS, Cosne, Clamecy, Château-Chinon.	25	312	251.158	342.773
		TOTAUX...	53	629	523.774	718.937

Les évêchés de Moulins et de Nevers sont suffragants de Sens. Les deux départements appartiennent à la 19e division militaire (Bourges) ; l'Allier ressortit à la cour d'appel de Riom ; la Nièvre à celle de Bourges. L'Allier dépend de l'académie de Clermont ; la Nièvre de l'académie de Dijon.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les deux départements ci-dessus, se sont élevées à 21,995,123 fr. soit 1, 1 pour 0/0 des recettes du budget.

ORLÉANS.

ORLÉANAIS.

—

Généralité en 1577.

—

ORLÉANAIS (Orléans) : Gâtinais orléanais (Montargis), Beauce, pays Chartrain (Chartres), Dunois (Châteaudun), Vendômois (Vendôme), Blaisois (Blois) et Sologne (Romorantin) ; BAS-PERCHE ou Perche-Gouet (Montmirail) ; un district du NIVERNAIS, un district de l'ILE-DE-FRANCE (Hurepoix).

Etendue : 1,021 lieues carrées.

Population en 1780 : 709,400 habitants.

Bureau des finances et intendance à Orléans (39,500 hts).

Douze élections : Orléans, Pithiviers, Beaugency dans l'Orléanais ; Chartres, Châteaudun et Vendôme dans la Beauce ; Montargis et Gien en Gatinais ; Blois dans le Blaisois ; Romorantin en Sologne ; Dourdan dans l'Hurepoix ; Clamecy dans le Nivernais.

1153 paroisses.

Taille personnelle ; province des cinq grosses fermes et des grandes gabelles.

Contributions de la généralité : 20,000,000 livres (28 liv. 14 sous par tête), soit environ 3, 5 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume.

Etat ecclésiastique ; trois évêchés : Orléans, Chartres et Blois, suffragants de Paris. Clamecy était le chef-lieu de l'évêché in partibus de Bethléem. Le Gâtinais-Orléanais appartenait aux diocèses d'Auxerre et de Sens.

Gouvernement général de l'Orléanais, sauf les annexes : 3 lieutenants généraux (Orléanais et Beauce, pays Chartrain, Blaisois).

Parlement (1), Chambre des comptes et Cour des aides de Paris. Jusqu'en 1775, une partie de la généralité dépendait de la chambre des comptes de Blois, qui fut supprimée par édit du mois de juillet de cette année.

Université ou faculté de droit d'Orléans fondée en 1302.

La loi des 26 février — 4 mars 1790 décida que l'Orléanais, le Blaisois et le pays Chartrain formeraient trois départements : L'*Eure-et-Loir* (Beauce, Dunois, Bas-Perche, partie du Perche détachée de la généralité d'Alençon, le *Loir-et-Cher* (Blaisois, Sologne, Vendômois, partie du Dunois), le *Loiret* (Orléanais proprement dit, Gâtinais, district du Berry et du pays Chartrain). Les districts du Hurepoix et du Nivernais firent retour à leurs provinces d'origine.

Voici les divisions administratives des trois départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	NOMBRE en 1866 de Communes.	POPULATION en 1800.	POPULATION en 1866.
					H[t]	H[ts]
Eure-et-Loir.	CHARTRES, Dreux, Châteauneuf en Thimerais, Nogent-le-Rotrou, Chateaudun, Janville.	CHARTRES, Nogent, Châteaudun, Dreux.	24	426	259.967	290.753
Loir-et-Cher.	BLOIS, Vendôme, Romorantin, Mers, Montdoubleau, Saint-Aignan.	BLOIS, Vendôme. Romorantin.	24	297	210.132	275.757
Loiret.	ORLÉANS, Beaugency, Neuville, Pithiviers, Montargis, Gien, Boiscommun.	ORLÉANS, Pithiviers, Montargis, Gien.	31	349	289.728	357.110
		TOTAUX...	79	1.072	759.827	923.620

(1) Présidiaux à Orléans, Blois, Chartres, Montargis. Juridiction consulaire à Orléans.

Les trois départements forment chacun un diocèse, suffragant de l'archevêché de Paris, et dépendent de l'académie de la même ville. — L'Eure-et-Loir et le Loiret sont de la 1re division militaire (Paris). Le Loir-et-Cher de la 18e (Tours). Orléans est le chef-lieu d'une cour d'appel à laquelle ressortissent le Loiret et le Loir-et-Cher; l'Eure-et-Loir est du ressort de la cour de Paris.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les trois départements qui correspondent approximativement à l'ancienne généralité d'Orléans, se sont élevées à 40,092,393 fr., soit 2, 1 pour 0/0 des recettes totales du budget.

PARIS.

ILE DE FRANCE.

—

Généralité en 1577.

—

ILE DE FRANCE : Pays de la France (Paris), de Parisis (Louvre) et de la Goelle (Dammartin); Brie française (Brie sur Yères); Gatinais français (Nemours); districts du Hurepoix (Dourdan), du Mantois (Mantes), tous deux faisant partie de la Beauce, et du Vexin français (Pontoise). CHAMPAGNE : Senonais (Sens), Haute-Brie (Meaux) et Basse-Brie (Provins). PICARDIE : Beauvaisis (Beauvais), et Valois (Crépy) en partie. NIVERNAIS : Les vallées d'Yonne.

Etendue : 1,157 lieues carrées.

Population en 1780 : 1,781,700 habitants.

Bureau des finances et intendance à Paris (1) (640 à 680,000 habitants).

Vingt-deux élections : Paris en l'île de France; Beauvais, Compiègne et Senlis en Picardie; Meaux, Rozois, Coulommiers, Provins, Montreau en Brie; Nogent-sur-Seine, Sens, Joigny, Saint-Florentin et Tonnerre en Champagne; Nemours, Melun, Etampes en Gâtinais; Mantes, Montfort-l'Amaury et Dreux en Beauce; Pontoise dans le Vexin français; Vezelay en Nivernais.

(1) Les fonctions d'intendant pour la ville et les faubourgs de Paris étaient remplies par le lieutenant général de police, dont la création remontait au mois de mars 1667.

2,103 paroisses.

Taille personnelle à l'exception de Paris et de Versailles exempts. Pays de grandes gabelles et des cinq grosses fermes.

Contributions de la généralité : 104,500,000 livres (1), soit environ 20 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (64 livres 5 sous par tête).

Etat ecclésiastique : Archevêchés de Paris et de Sens. Evêchés de Meaux suffragant de Paris, de Beauvais et de Senlis suffragants de Reims. Plusieurs paroisses dépendaient d'autres diocèses, tels que ceux d'Auxerre, de Rouen et de Troyes.

Gouvernement de l'Ile de France. 3 lieutenants généraux.

Gouvernement de Champagne (Sénonais et Brie).

Gouvernement de la ville, prévoté et vicomté de Paris, 1 lieutenant général.

Parlement (2), Chambre des comptes et Cour des aides de Paris. Cour souveraine des monnaies, à laquelle ressortissaient 28 des 32 juridictions des monnaies existant en 1789 (3).

Université de Paris fondée vers 900.

En 1790, les pays composant la généralité de Paris furent, avec quelques adjonctions et distractions que nous allons indiquer, répartis entre quatre départements : *L'Oise* (élections de Beauvais, de Compiègne et de Senlis, district de la Brie Champenoise ; élections de Clermont, de Noyon et de Crépy, en partie détachées de la généralité de Soissons ; élection de Chaumont, en partie détachée de la généralité

(1) Les contributions de la ville de Paris figurent dans ce chiffre pour 77 millions.

(2) Présidiaux à Beauvais, Mantes, Meaux, Melun, Provins, Senlis, Sens ; Châtelet et siége présidial à Paris. Juridictions consulaires à Paris et Sens.

(3) Il n'y avait en 1789 que 17 villes qui eussent des hôtels où l'on battait monnaie. Les autres villes, siéges de juridictions, avaient cessé leur fabrication.

de Rouen, districts de l'Amiénois et du Santerre, détachés de la généralité d'Amiens); *La Seine* ou Paris (1) (Pays de France, quelques paroisses du Hurepoix); *Seine-et-Marne*. (Brie française, Brie Champenoise, Gâtinais français, Pays de la Goelle); *Seine-et-Oise* (Mantois, Hurepoix, Brie française, Vexin français, pays de Parisis);

L'élection de Nogent-sur-Seine fut attribuée au département de l'Aube (voir Châlons); celles de Joigny, Saint-Florentin, Sens, Tonnerre et Vezelay au département de l'Yonne. (Voir Dijon).

Voici les divisions administratives des quatre départements :

DÉPARTEMENTS.	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	NOMBRE en 1866 de Communes.	POPULATION en 1800.	POPULATION en 1866.
					Hts	Hts
Oise.	Beauvais, Chaumont, Grandvilliers Breteuil, Clermont, Senlis, Noyon Compiègne, Crépy.	Beauvais, Clermont, Compiègne, Senlis.	35	701	369.086	401.274
Seine.	Paris, Saint-Denis, Le Bourg-la-Reine.	Paris, Sceaux, Saint-Denis.	28	71	629.763	2.150.906
Seine-et-Marne	Melun, Meaux, Provins, Nemours, Rosoy	Melun, Coulommiers, Meaux, Fontainebleau, Provins.	29	528	298.815	354.400
Seine-et-Oise.	Versailles, St-Germain, Mantes, Pontoise, Dourdan, Montfort, Etampes, Corbeil, Gonesse.	Versailles Mantes, Pontoise, Corbeil Etampes et Rambouillet (créé en 1811)	36	683	429.523	533.727
		Totaux...	128	1.983	1.727.187	3.440.317

(1) Ce département a d'abord porté le nom de Paris ; c'est la constitution de l'an III qui a changé cette dénomination en celle de département de la Seine.

Chacun de ces départements forme un diocèse. Le siège de Paris est archiépiscopal ; Versailles (Seine-et-Oise) et Meaux (Seine-et-Marne) en sont suffragants ; l'évêché de Beauvais (Oise) relève de Reims. Paris est le chef-lieu de la 1re division militaire, ainsi que de l'Académie, dont dépendent les quatre départements. La Seine, Seine-et-Marne et Seine-et-Oise appartiennent au ressort de la cour d'appel de Paris ; l'Oise, au ressort de celle d'Amiens.

Facultés de théologie, de droit, de médecine, des sciences et des lettres à Paris.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les quatre départements ci-dessus, se sont élevées à 475,151,862 fr., soit 25 p. 0/0 des recettes totales du budget (1).

(1) Le département seul de la Seine figure dans ce chiffre pour 20,6 p. 0/0 (392,716,339 fr.)

PERPIGNAN ET ROUSSILLON.

Intendance en 1642.

Comté de ROUSSILLON (Perpignan), CERDAGNE française (Montlouis.)

Le comté de Foix en fit partie jusqu'en février 1784 qu'il fut uni à la nouvelle généralité de Pau et Bayonne, pour échoir en 1787 à celle d'AUCH.

E endue : 286 lieues carrées.

Population en 1780 : 188,900 habitants (y compris le pays de Foix).

Intendance à Perpignan (15,200 habitants.)

Trois vigueries dans les comtés de Roussillon et Valespir, Conflent et Capsir dans la Cerdagne française.

209 paroisses.

Taxe directe sur les biens fonds des roturiers; province réputée étrangère pour les traites; de petites gabelles; exemption des droits d'hypothèques, de la marque des fers, de la marque des ouvrages d'or et d'argent, des aides à l'exception de quelques droits subsidiaires.

Contributions (y compris le pays de Foix) 2,600,000 livres, soit environ 0, 5 p. 0/0 de l'emsemble des contributions du royaume (13 livres 15 sous par tête).

Evêché de Perpignan ou d'Elne (avant 1604) suffragant de Narbonne.

Gouvernement du comté de Roussillon : 1 lieutenant général.

Conseil supérieur de Perpignan (1). Cour des comptes, aides et finances de Montpellier.

Université de Perpignan fondée en 1349.

La loi des 26 février — 4 mars 1790 forma du Roussillon un département, les *Pyrénées-Orientales*, en y joignant un district du pays de Razez en Bas Languedoc. Les trois districts, établis par le décret du 9 février, sont devenus, en l'an VIII, des arrondissements : Perpignan, Céret, Prades. Le département compte actuellement 17 cantons et 231 communes. Il a un évêché suffragant d'Alby ; ressortit à la cour d'appel et à l'académie de Montpellier ; Perpignan est le siége de la 11e division militaire. La population est de 189,490 âmes ; elle n'était en 1800 que de 117,464. Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans le département, se sont élevées à 5,696,053 fr., 0,3 p. 0/0 des recettes totales du budget.

(1) Une sénéchaussée. Juridiction consulaire à Perpignan.

POITIERS.

POITOU.

—

Généralité en 1577.

—

POITOU Haut (Poitiers) en majeure partie, et Bas (Fontenay.)

Etendue : 1057 lieues carrées.

Population en 1780 : 690,500 habitants.

Bureau des finances et intendance à Poitiers (17,500 habitants.)

Neuf élections : Poitiers, Niort, Saint-Maixant, Fontenay, Thouars, Châtillon-le-Château, les Sables-d'Olonne, Châtellerault, Confolens, aux confins de la Marche et du Poitou.

1,008 paroisses.

Taille personnelle; province rédimée des gabelles; des cinq grosses fermes.

Contributions de la généralité : 12,300,000 livres, soit environ 2,1 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (17 liv. 16 s. par tête).

Etat ecclésiastique : Evêché de Poitiers (Haut Poitou), évêché de Luçon (Bas Poitou) suffragants de Bordeaux. Une partie du Bas Poitou était du diocèse de La Rochelle.

Gouvernement de Poitou : 2 lieutenants généraux (Haut Poitou, Bas Poitou.)

Parlement (1), Chambre des comptes et Cour des Aides de Paris.

Université de Poitiers fondée en 1431.

(1) Présidial à Poitiers, auquel ressortissaient les sénéchaussées de la province. Juridictions consulaires à Châtellerault, Fontenay, Poitiers et Thouars.

Aux termes de la loi des 26 février — 4 mars 1790, le Poitou, avec une partie des Marches Communes, qui s'étendaient entre cette province l'Anjou et la Bretagne (1), dut former trois départements : *Les Deux-Sèvres* (élections de Niort, de Saint-Maixant, de Thouars, de Châtillon-le-Château, district de l'Aunis); *la Vendée* (élections de Fontenay, des Sables d'Olonne et quelques districts; et *la Vienne* (élections de Poitiers, de Châtellerault et élections de Loudun et Richelieu, détachées de la généralité de Tours). L'élection de Confolens fut unie au département de la Charente (voir Limoges.)

Voici les divisions administratives des trois départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de Cantons.	NOMBRE en 1866 de Communes.	POPULATION en 1800.	POPULATION en 1866.
					H.es	H.es
Deux-Sèvres.	NIORT, Saint-Maixant, Parthenay, Thouars, Melle, Châtillon.	NIORT, Parthenay, Melle, Thouars (depuis Bressuire, an 12).	31	356	242.658	333.155
Vendée.	Fontenay-le-Comte, La Châteigneraye Montaigu, Challans, Les Sables-d'Olonne, La Roche-sur-Yon.	NAPOLÉON-VENDÉE (1810) Les Sables-d'Olonne, Fontenay.	30	298	270.271	404.473
Vienne.	POITIERS, Châtellerault Loudun, Montmorillon, Lusignan, Civray.	POITIERS, Loudun, Châtellerault, Montmorillon, Civray.	31	296	250.807	324.527
		TOTAUX...	92	950	763.736	1.062.155

L'évêché de Poitiers a pour diocèse la Vienne et les Deux-

(1) Le district des *Marches communes* ressortissait au siége présidial d'Angers à l'exclusion de celui de Poitiers (Edit de juillet 1639). L'autre partie des Marches fut unie à la Bretagne en 1790. (Voir intendance de Rennes.)

Sèvres; celui de la Vendée est à Luçon. Les Deux-Sèvres et la Vendée dépendent de la 15e division militaire (Nantes); la Vienne, de la 18e (Tours). Les trois départements ressortissent à la cour d'appel et à l'Académie de Poitiers.

Facultés de droit, des sciences et des lettres à Poitiers.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les trois départements qui correspondent approximativement à l'ancienne généralité de Poitiers, se sont élevées à 30,411,231 fr., soit 1,6 pour 0/0 des recettes totales du budget.

ROUEN, CAEN, ALENÇON.

NORMANDIE.

—

La Normandie fut divisée en 1577 en deux généralités : Rouen (Haute-Normandie) et Caen (Basse-Normandie). Une troisième circonscription, Alençon, fut formée en 1636 par le demembrement des deux autres et l'adjonction d'une partie du Perche.

Etendue totale de la province : 1,635 lieues carrées.

Population en 1780 : 1,913,000 habitants.

Généralité de Rouen.

NORMANDIE : Pays de Caux (Caudebec, le Havre, Dieppe), pays de Bray (Neufchâtel), Vexin normand (Gisors), pays du Roumois (Rouen), pays de la Campagne (Evreux), pays d'Auge (Pont-l'Evêque) et de Lieuvin en partie, ILE DE FRANCE : partie du Vexin français.

Etendue : 587 lieues carrées.

Population en 1780 : 740,700 habitants.

Bureau des finances et intendance à Rouen (72,500 habitants.)

Quatorze élections, subdivisées en 68 sergenteries : Rouen, Arques, Eu, Neufchâtel, Lyons, Gisors, Andelys, Evreux, Pont-de-l'Arche, Pont-l'Evêque, Pont-Audemer, Caudebec, Montivilliers en Normandie; Chaumont et Magny dans le Vexin français.

1,865 paroisses.

Généralité de Caen.

NORMANDIE : Campagne de Caen, Pays de Bessin (Bayeux), pays de Boccage (Vire), Cotentin (Coutances), Avranchin (Avranches), pays d'Houlme en partie.

Etendue : 583 lieues carrées.

Population en 1780 : 644,000 habitants.

Bureau des finances et intendance à Caen (32,000 habitants),

Neuf élections, subdivisées en 85 sergenteries : Caen, Bayeux, Saint-Lô, Carantan, Valognes, Coutances, Avranches, Vire, Mortain.

1,236 paroisses

Généralité d'Alençon.

NORMANDIE : Campagne d'Alençon, pays d'Ouche (Glos-le-Ferrière), de Lieuvin en partie (Lisieux), d'Houlme en partie (Domfront), d'Auge en partie ; PERCHE : pays de Corbonnais Mortagne), du Bellesmois (Bellesme), Ressort de Nogent-le-Rotrou, Thimerais (Châteauneuf), et Terres Françaises.

Etendue : 464 lieues carrées.

Population en 1780 : 528,300 habitants.

Bureau des finances et intendance à Alençon (13,500 habitants.)

Neuf élections, subdivisées en 46 sergenteries : Alençon, Bernay, Lisieux, Conches, Verneuil, Domfront, Falaise, Argentan en Normandie; Mortagne dans le Perche.

1,292 paroisses.

Les tailles étaient personnelles dans toute la province. Elle faisait partie des cinq grosses fermes, et des grandes gabelles, à l'exception d'un district de la basse Normandie (Coutances, Cherbourg, Domfront, Avranches) qui était pays de quart Bouillon. Rouen, Quillebœuf, le Havre et Dieppe

étaient affranchis de taille; les deux dernières villes jouissaient d'exemptions presque totales des taxes tant directes qu'indirectes, sauf la capitation.

Contributions des trois généralités :

Rouen....	27,400,000 liv.	57.000.000 livres, soit environ 10 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (29 livres 16 sous par tête.)
Caen.....	15,200,000	
Alençon ..	14,400,000	

Etat ecclésiastique : Haute Normandie, Rouen archevêché, Evreux et Lisieux; basse Normandie, Avranches, Bayeux, Coutances et Séez. Ces six évêchés étaient suffragants de Rouen. Une partie du Perche était du ressort de Chartres.

Gouvernement de Normandie : 2 lieutenants généraux.

Gouvernement du Havre de Grace.

Parlement de Rouen (1) et de Paris (Perche); Chambre des comptes aides et finances de Normandie, Chambre des comptes et cour des aides de Paris (Perche).

Université de Caen fondée en 1452.

La loi des 26 février – 4 mars 1790 décida que la Normandie et le Perche formeraient cinq départements, savoir : *Calvados* (campagne de Caen, pays de Bessin, partie du pays de Lieuvin, d'Auge, et de Boccage); *Eure* (pays de la Campagne, partie du Vexin-normand, du Roumois, des pays d'Ouche, de Lieuvin, et des Terres Françaises, au Perche); *Manche* (Cotentin, Avranchin, district du Bessin); *Orne* (campagne d'Alençon, pays d'Houlme, du Corbonnois et du Bellesmois, districts des pays de la Campagne, d'Ouche, de Lieuvin, de Boccage); *Seine-Inférieure* (partie du Roumois et du Vexin normand, pays de Caux et de Bray.)

(1) Présidiaux à Rouen, grand Andelys, Alençon, Caen, Coutances, Caudebec, Evreux. Juridictions consulaires à Caen et Rouen.

Voici les divisions administratives ... ments :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 18.. de Cantons.	Communes.	[illegible]	[illegible]
Calvados	CAEN, Bayeux, Falaise, Lisieux, Pont-l'Evêque, Vire	CAEN, Bayeux, Falaise, Lisieux, Pont-l'Evêque, Vire	37	765	480.317	[illegible]
Eure.	EVREUX, Bernay, Pontaudemer, Louviers, Les Andelys, Verneuil.	EVREUX, Les Andelys, Bernay, Louviers, Pontaudemer	36	700	415.577	394.[illegible]
Manche.	COUTANCES, Avranches, Cherbourg, Valognes, Carentan, St-Lô, Mortain.	St-Lô, Avranche, Coutance, Mortain, Valogne, Cherbourg (1811).	48	644	528.912	573.899
Orne.	ALENÇON, Domfront, Argentan, L'Aigle, Bellesme, Mortagne.	ALENÇON, Argentan, Domfront, Mortagne.	36	510	397.931	414.618
Seine-Inférieure.	ROUEN, Caudebec, Montivilliers ou le Havre, Cany, Dieppe, Neufchâtel, Gournay.	ROUEN, Dieppe, Le Havre, Neufchâtel, Yvetot.	51	756	642.773	792.768
		TOTAUX..	208	3.375	2.465.500	2.650.661

Rouen est le siége d'un archevêché, dont sont suffragants les évêchés des quatre autres départements placés à Bayeux (Calvados), Evreux (Eure), Coutances (Manche) et Seez (Orne). La même ville est chef-lieu de la 2e division militaire dont font partie le Calvados, l'Eure, l'Orne et la Seine-Inférieure; la Manche appartient à la 16e division militaire (Rennes). Au point de vue judiciaire l'ancienne Normandie forme le ressort de deux cours d'appel : Rouen (Eure, Seine-Inférieure), et Caen (Calvados, Manche, Orne).

Faculté de théologie à Rouen. Facultés de droit, des sciences et des lettres à Caen.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans les cinq départements, formés de la Normandie et du Perche, se sont élevées à la sommes de 169.866,405 fr. soit 8,9 pour 0/0 des recettes totales du budget.

SOISSONS,

SOISSONNAIS.

Généralité en 1595.

PICARDIE en partie : Soissonnais (Soissons), Laonnais (Laon), Noyonnais (Noyon), Thierache (Guise), partie du Valois et du Beauvaisis; et CHAMPAGNE en partie : Brie pouilleuse (Château-Thierry).

Etendue : 445 lieues carrées.

Population en 1780 : 437,200 habitants.

Bureau des finances et intendance à Soissons (7,500 hab^ts^).

Sept élections : Soissons, Château-Thierry, Crépy-en-Valois, Clermont en Beauvaisis, Guise, Laon, Noyon.

1,109 paroisses.

Pays de taille personnelle ; la généralité de Soissons était assujettie à toutes les impositions du royaume; elle faisait partie des grandes gabelles et des cinq grosses fermes.

Contributions de la généralité : 11,300,000 livres, soit environ 2 p. 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (25 livres 17 sous par tête).

Etat ecclésiastique : évêchés de Soissons, Laon et Noyon, suffragants de Reims.

Gouvernements de l'Ile-de-France (Beauvaisis, Laonnais, Noyonnais, Soissonnais et Valois); de la Picardie (Thiérache), et de la Champagne (Brie).

Parlement, chambre des comptes et cour des aides de Paris (1).

Un décret des 26 janvier — 11 février 1790 forma le département de l'*Aisne* du Soissonnais, du Laonnais, de la Thiérache, du Vermandois détaché de la généralité d'Amiens, d'une partie des élections de Château-Thierry et de Crépy. Le surplus de l'élection de Château-Thierry fut attribué aux départements de la Marne et de Seine-et-Marne; celui de l'élection de Crépy au département de l'Oise, qui reçut également les élections de Clermont et de Noyon.

Le département de l'Aisne fut divisé en six districts : LAON, Soissons, Saint-Quentin, Château-Thierry, Guise (ou Vervins), Chauny. En l'an VIII, le nombre des circonscriptions fut réduit à cinq : LAON, Château-Thierry, Soissons, Saint-Quentin et Vervins; ces arrondissements se subdivisent aujourd'hui en 37 cantons et 837 communes. La population était en 1800 de 430,628 âmes, et en 1866 de 565,025.

Le concordat de l'an X établit le siége de l'évêché à Soissons, où il est encore aujourd'hui.

Le département fait partie de la 4e division militaire (Châlons), ressortit à la cour d'appel d'Amiens et dépend de l'Académie de Douai.

Les contributions directes et indirectes, perçues en 1866 dans le département, se sont élevées à 27,197,780 francs, soit 1, 4 pour 0/0 des recettes totales du budget.

(1) Présidiaux à Soissons, Laon et Château-Thierry.

TOURS.

TOURAINE, MAINE ET ANJOU.

—

Généralité en 1577.

—

Touraine Haute *(Tours)* et Basse (Amboise); Maine Haut (Le Mans 13,500 habitants) et Bas (Mayenne); Anjou Haut (Angers 30,000 habitants) et Bas (Saumur); Poitou en partie : Loudunois et Mirebalais.

Etendue : 1,388 lieues carrées.

Population en 1780 : 1,338,700 habitants.

Bureau des finances et intendance à Tours (21,600 habitants).

Seize élections : Tours, Amboise, Loches et Chinon en Touraine; Angers, Montreuil-Bellay, Saumur, Château-Gontier, Baugé, La Flèche en Anjou; Le Mans, Mayenne, Laval, Château-du-Loir dans le Maine; Loudun et Richelieu en Poitou.

1,576 paroisses (1).

Taille personnelle, Angers et Tours exempts; province des grandes gabelles et des cinq grosses fermes.

Contributions de la généralité : 30,000,000 liv., soit environ 5, 2 pour 0/0 de l'ensemble des contributions du royaume (22 liv. 8 sous par tête).

Etat ecclésiastique : Tours, archevêché, Angers et Le Mans suffragants; le Loudunois et le Mirebalais étaient du diocèse de Poitiers.

Gouvernements de Touraine, 1 lieutenant général; d'Anjou, 1 lieutenant général; de Maine, Perche et comté de Laval, 1 lieutenant général.

Gouvernement de Saumur et Saumurois : 1 lieutenant général.

(1) Savoir, Touraine : 277 paroisses. Anjou : 617. Maine : 559. Poitou : 123.

Parlement (1), Chambre des comptes et Cour des aides de Paris.

Université d'Angers fondée en 1398.

La loi des 26 février — 4 mars 1790 répartit le Haut et le Bas Maine, l'Anjou, la Touraine et le Saumurois en quatre départements : *Indre-et-Loire* (Touraine, district du Haut Anjou et Loudunois en partie), *Maine-et-Loire* (Anjou), *Mayenne* (Bas Maine, district de l'Anjou), *Sarthe* (Haut Maine, district de l'Anjou).

Voici les divisions administratives de ces départements :

DÉPARTEMENTS	DISTRICTS 1790.	ARRONDISSEMENTS an VIII.	NOMBRE en 1866 de		POPULATION en	
			Cantons.	Communes	1800.	1866.
					Hts	Hts
Indre-et-Loire.	Tours, Amboise, Château-Renault, Loches, Chinon, Preuilly, Langeais.	Tours, Loches, Chinon.	24	281	278.758	325.193
Maine-et-Loire.	Angers, Saumur, Baugé, Châteauneuf, Segré, Saint-Florent, Chollet, Vihiers.	Angers, Segré, Beaugé, Saumur, Baupréau (aujourd'hui Chollet).	34	380	528.942	532.325
Mayenne	Laval, Ernée, Mayenne, Lassay, Ste-Suzanne, Craon, Château-Gontier.	Laval, Mayenne, Château-Gontier.	27	274	328.397	367.855
Sarthe.	Le Mans, St-Calais, Château du Loir, La Flèche, Sablé, Sillé-le-Guillaume, Mamers, La Ferté-Bern^d	Le Mans, Mamers, Saint-Calais, La Flèche.	33	386	387.166	463.619
		Totaux...	116	1.321	1.523.233	1.698.992

(1) Présidiaux à Tours, Angers, Château-Gontier. La Flèche, Le Mans. Juridictions consulaires à Angers, Laval, Le Mans et Tours.

ngers, de Laval et du Mans, sont suffra-
éché de Tours. Le Maine-et-Loire appartient
ilitaire (Nantes); la Mayenne à la 16e (Rennes).
et la Sarthe appartiennent à la 18e (Tours).
la Mayenne et la Sarthe forment le ressort
ngers; l'Indre-et-Loire dépend de celle
oire est de l'Académie de Poitiers; la
le Maine-et-Loire et la Mayenne de

et indirectes, perçues en 1866
qui correspondent à l'ancienne
levées à 64,227,112 francs,
les du budget.

VALENCIENNES OU HAINAUT ET CAMBRÉSIS.

—

Intendance en 1678 et 1715.

—

HAINAUT (Valenciennes), CAMBRÉSIS (Cambray) (1), un petit district de la FLANDRE.

Etendue : 257 lieues carrées.

Population en 1780 : 265,200 habitants.

Intendance à Valenciennes (2) (19,500 habitants).

Pays d'imposition (Hainaut).

Pays d'états (Cambrésis).

Hainaut : six gouvernements : Avesnes, Charlemont, Landrecies, Le Quesnoy, Maubeuge, Philippeville ; trois prévôtés : Bavay, Mariembourg, Valenciennes.

Cambrésis : Cambray, duché ; Le Câteau, châtellenie.

Flandre : Bouchain, châtellenie ; Saint-Amand, prévôté ; Mortagne, comté ; Condé.

395 paroisses.

Pays de taille réelle ; province franche de gabelles ; réputée étrangère pour les traites ; exemption de la marque des fers, de celle des ouvrages d'or et d'argent, des octrois munici-

(1) Le Cambrésis ne fut réuni à cette intendance que dans la seconde moitié du 18e siècle. Antérieurement, il appartenait à l'intendance de Flandre.

(2) L'intendance fut longtemps fixée à Maubeuge.

paux, du privilége exclusif du tabac, des droits d'hypothèque et de papier timbré. Droits de contrôle abonnés; droits d'aides remplacés par d'autres droits de consommation.

Contributions de la généralité : 5,500,000 livres, soit environ 1 p. °/o de l'ensemble des contributions du royaume (20 livres 15 s. par tête).

Archevêché de Cambray.

Gouvernement général de Flandre et Hainaut.

Parlement de Douay. Juridiction consulaire de Valenciennes.

Le bureau des finances de Lille était chambre des comptes.

Pour l'état après 1789, voir la généralité de LILLE.

ERRATA

Dans le nombre très considérable de chiffres, ainsi que de noms de villes et de lieuxque contient le présent ouvrage, il a dû nécessairement se glisser des erreurs, que je ne saurais entreprendre de relever. Je me borne à réclamer sur ce point toute l'indulgence du lecteur et à lui signaler quelques méprises et omissions de l'Appendice, qui ont une importance particulière.

Page 424, ligne 4, après les mots : au profit de l'Etat, ajouter : des provinces et même des villes et communautés.

Page 432, ligne 25, ajouter : Indépendamment de ces universités, dont le nombre varie suivant les auteurs (voir page 118, note 2), il y en avait quelques autres, que nous avons indiquées en leur lieu.

Page 451, les lignes 5 et 6, après le tableau, doivent être lues ainsi qu'il suit : Il y a à Strasbourg une faculté protestante de théologie, facultés de droit, de médecine, des sciences et des lettres.

TABLE DES MATIÈRES.

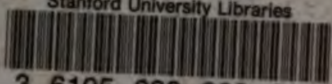
TABLE ALPHABÉTIQUE DES DÉPARTEMENTS.

Beauvais. — Typographie de CONSTANT MOISAND.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES DÉPARTEMENTS.

Beauvais. — Typographie de CONSTANT MOISAND.





DATE DUE

